

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS**  
**CONVOCATORIA 2009 - 2011**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN**  
**CIENCIAS POLÍTICAS**

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y ORGANIZACIONES**  
**SOCIALES EN QUITO**

**DEL DICHO AL HECHO: LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN**  
**PARTICIPATIVA EN LA ZONA CENTRO**

**SUSANA SEGOVIA SÁNCHEZ**

**JUNIO 2013**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS**  
**CONVOCATORIA 2009 - 2011**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN**  
**CIENCIAS POLÍTICAS**

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y ORGANIZACIONES**  
**SOCIALES EN QUITO**

**DEL DICHO AL HECHO: LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN**  
**PARTICIPATIVA EN LA ZONA CENTRO**

**SUSANA SEGOVIA SÁNCHEZ**

**ASESOR DE TESIS: Franklin Ramírez**  
**LECTORAS: Yanina Welp**  
**Gemma Ubasart**

**JUNIO 2013**

# INDICE

<b>INDICE</b> .....	<b>3</b>
<b>RESUMEN</b> .....	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>6</b>
OBJETIVO GENERAL.....	8
OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	8
RELEVANCIA Y PERTINENCIA.....	8
LA APROXIMACIÓN TEÓRICA.....	10
APROXIMACIÓN METODOLÓGICA .....	11
ESTRUCTURA DE LA TESIS.....	13
<b>CAPÍTULO 1. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA</b> .....	<b>16</b>
1.1 EL PROYECTO POLÍTICO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	19
1.2 NUEVAS RELACIONES ESTADO – SOCIEDAD: GOBERNANZA E INTERFASES SOCIO-ESTATALES .....	23
1.3 LA INNOVACIÓN INSTITUCIONAL A PARTIR DE PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS PARTICIPATIVAS .....	25
<i>Condiciones políticas para una democracia participativa institucionalizada</i> .....	26
<i>El diseño institucional de la participación</i> .....	30
<i>Aspectos clave para el diseño institucional de instrumentos participativos</i> .....	31
<b>CAPÍTULO 2. DESCENTRALIZACIÓN, GOBIERNO LOCAL Y PARTICIPACIÓN EN ECUADOR</b> .....	<b>38</b>
2.1 DEL MUNICIPIO ADMINISTRATIVO AL GOBIERNO LOCAL .....	38
2.2 MUNICIPALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN EN ECUADOR.....	41
2.3 DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	46
2.4 LOS NUEVOS GOBIERNOS LOCALES “ALTERNATIVOS” .....	49
<b>CAPÍTULO 3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN EL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (2001-2009)</b> .....	<b>53</b>
3.1 LA TRANSFORMACIÓN DEL MUNICIPIO DE QUITO .....	53
<i>El nacimiento de la participación ciudadana institucionalizada (PCI) en el MDMQ</i> .....	56
3.2 LA LLEGADA DE MONCAYO A LA ALCALDÍA: “EL QUITO DEL SIGLO XXI” .....	58
3.3 ¿QUÉ ES Y QUÉ PLANTEA EL SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA? .....	64
3.4 EL SGP COMO MECANISMO DE PCI.....	69
<b>CAPÍTULO 4. EL SGP: DEL DICHO... AL HECHO</b> .....	<b>77</b>
4.1 LA VOLUNTAD POLÍTICA: POR DENTRO Y POR FUERA DEL SGP.....	78
4.2 ¿EL SGP DE “TODO” EL MUNICIPIO? .....	82
<i>La participación en las empresas públicas y corporaciones</i> .....	89
4.3 PRESUPUESTOS... ¿PARTICIPATIVOS?.....	91
<b>CAPÍTULO 5. ORGANIZACIONES SOCIALES Y SGP EN LA ZONA CENTRO</b> .....	<b>95</b>
5.1 ORGANIZACIÓN Y MOVILIZACIÓN EN LA ZONA CENTRO .....	96
<i>La organización popular en la Zona Centro</i> .....	98
<i>Demandas, acción colectiva y participación</i> .....	99
5.2 VOLUNTAD POLÍTICA Y CAPITAL SOCIAL EN EL SGP DE LA ZONA CENTRO .....	101
5.3 POR DENTRO Y POR FUERA DEL SGP: LOS ESPACIOS DE ENCUENTRO DE LAS ORGANIZACIONES Y EL MUNICIPIO .....	105

<i>Las audiencias</i> .....	106
<i>El cabildeo con los concejales</i> .....	107
<i>Asambleas y cabildos territoriales. El presupuesto participativo</i> .....	109
<i>Los cabildos sectoriales de jóvenes y mujeres. ¿El espacio de las políticas?</i> .....	115
5.3 EL SGP: ENTRE EL ALCALDE Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS.....	117
EL INTERCAMBIO POLÍTICO CLIENTELAR/INSTRUMENTAL.....	118
LA PARTICIPACIÓN COMO PROPUESTA POLÍTICA .....	120
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>122</b>
DEL PROYECTO POLÍTICO PARTICIPATIVO AL MECANISMO DE GESTIÓN .....	123
LA GESTIÓN POLÍTICA DE MONCAYO: EL SGP ENTRE EL PERSONALISMO DEL GENERAL Y LAS CORPORACIONES .....	126
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>133</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>139</b>



## RESUMEN

En mayo del año 2000 gana la alcaldía de Quito por la ID el ex general Paco Moncayo con el Plan Siglo XXI como propuesta de gobierno para la ciudad. Una propuesta que plantea un modelo de ciudad basado en la integración, el desarrollo humano sustentable, la democracia y el medio ambiente. Menos de un año después, se aprueba en el Consejo Metropolitano la ordenanza 046 que pone en marcha el Sistema de Gestión Participativa en el Municipio de Quito. Quito se suma así, a la lista de municipios y prefecturas ecuatorianos y latinoamericanos que, desde mediados de los 90, incluyen la profundización democrática a través de la gestión participativa como parte de su proyecto político.

Este estudio se plantea como tema central de investigación analizar el modelo y el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en el Municipio de Quito a través del Sistema de Gestión Participativa –SGP-. El análisis se realiza desde tres aproximaciones: en primer lugar, desde un análisis político: el contexto político ecuatoriano y quiteño de descentralización, autonomía y auge de los gobiernos locales, paralelo a las propuestas de gestión democrática participativa que algunos gobiernos locales están poniendo en marcha tanto en Ecuador como en otros países de América del Sur. Desde este contexto se analiza la llegada de Paco Moncayo a la Alcaldía de Quito, las alianzas políticas que establece en la primera etapa de su mandato, y el proyecto político que plantea para la ciudad, basado en la desconcentración, la gestión eficiente a partir de empresas y corporaciones públicas, y la participación ciudadana.

En segundo lugar, se realiza un análisis institucional del proceso de diseño y puesta en marcha del SGP como mecanismo de participación ciudadana institucionalizada –PCI- en el marco del proyecto político de gobierno local de Moncayo. Pero más allá del proceso de diseño, se plantean los factores políticos e institucionales que condicionaron fuertemente la implementación del SGP, la distancia desde el modelo concebido y el instrumento puesto en marcha, con importantes sesgos en función del territorio. Finalmente, y a partir del estudio más detallado de la implementación del SGP y la participación de las organizaciones sociales de la Zona Centro de Quito en el mismo, se analiza la interacción entre las demandas y estrategias de movilización de las organizaciones sociales y el Municipio, ya sea desde dentro o por fuera del SGP.

# INTRODUCCIÓN

En mayo del año 2000 gana la alcaldía de Quito por la ID el ex general Paco Moncayo con el Plan Siglo XXI como propuesta de gobierno para la ciudad. Una propuesta que plantea un modelo de ciudad basado en la integración, el desarrollo humano sustentable, la democracia y el medio ambiente. Menos de un año después, se aprueba en el Consejo Metropolitano la ordenanza 046 que pone en marcha el Sistema de Gestión Participativa en el Municipio de Quito. Quito se suma así, a la lista de municipios y prefecturas ecuatorianos y latinoamericanos que, desde mediados de los 90, incluyen la profundización democrática a través de la gestión participativa como parte de su proyecto político. Al igual que lo hace Paco Moncayo.

Pero, ¿cómo se traduce efectivamente un proyecto político con enfoque participativo en un mecanismo de participación ciudadana institucionalizada? Según cuál sea el enfoque ideológico y el objetivo que persigan los responsables políticos, se diseñará un tipo u otro de mecanismo, con una misión, visión y características: será inclusivo o no; tendrá mecanismos de compensación e incentivo para los colectivos más vulnerables, o no; definirá quién convoca, quién participa y quién decide en los espacios participativos; será un espacio en el que los acuerdos sean vinculantes para la gestión de las políticas públicas, o tan sólo consultivos. En definitiva, el debate que rodea a los diferentes experimentos e innovaciones institucionales puestas en marcha por algunos gobiernos locales latinoamericanos que buscan ampliar la esfera de discusión de las políticas públicas.

El tema central de esta investigación es justamente analizar el modelo y el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en el Municipio de Quito a través del Sistema de Gestión Participativa –SGP–, analizando el mecanismo desde su gestación hasta sus primeros 10 años de funcionamiento, coincidiendo con los dos mandatos del Alcalde Moncayo (2000-2009). La estrategia de investigación se realizará desde tres aproximaciones: a) política –el contexto político ecuatoriano y quiteño de descentralización, autonomía y auge de los gobiernos locales-; b) institucional –el diseño y puesta en marcha del SGP, así como sus efectos en la estructura municipal; y c) socio-organizativa, a partir del estudio más detallado de la implementación del SGP y la participación de las organizaciones sociales de la Zona Centro de Quito en el mismo,

lo que permitirá analizar la interacción entre organización social, demandas colectivas y mecanismos de democracia participativa en el ámbito local.

De estas tres aproximaciones surgen a su vez dos preguntas más que centrarán la investigación a partir del análisis de la implementación del SGP en el Municipio de Quito:

-¿Cuáles son los factores (políticos, institucionales, operativos) que condicionan la distancia entre el objetivo del mecanismo y su implementación e impacto real? Si la voluntad política es determinante a la hora de diseñar el mecanismo, una vez este ya está diseñado e institucionalizado –a través de una ley u ordenanza, ¿qué otros factores condicionan que produzca –o no- los resultados esperados? Bajo la afirmación popular “del dicho al hecho”, este estudio analizará la trayectoria del SGP en sus primeros 9 años de institucionalización, para encontrar las diferencias entre lo que se dice que se va a hacer, lo que se espera conseguir, y lo que finalmente sucede. Es importante precisar que no se pretende realizar una evaluación de los resultados e impacto del SGP –lo que requeriría sobretodo mucho más trabajo de campo- pero sí extraer algunas conclusiones a partir de alcance limitado de esta investigación.

3) ¿Cuáles son los factores que permiten –o impiden- la apropiación por parte de las organizaciones sociales de estos nuevos espacios participativos? Directamente relacionado con el tema central, se planteará qué factores políticos y sociales condicionan la implicación de las organizaciones sociales en el mecanismo de participación, como la sintonía política de las organizaciones con la administración municipal; la fortaleza del tejido organizativo; el acceso del mismo a procesos de formación y empoderamiento; o el impacto que tienen las decisiones de los espacios participativos en las políticas públicas y en la situación inmediata de la gente. Para ello se estudiará el caso del SGP en la Zona Centro de Quito considerada, tanto por políticos y técnicos municipales como por las mismas organizaciones, como uno de los territorios donde la participación de las organizaciones y la toma de decisiones participativas tuvo más “éxito”, y se verá en que indicadores se fundamenta esa percepción.

### **Objetivo general**

-Realizar un análisis político-institucional del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en el Municipio de Quito a través del Sistema de Gestión Participativa –SGP-

### **Objetivos específicos**

- Analizar cuáles han sido los factores (políticos, institucionales, operativos) que han condicionado la apropiación e implementación del SGP en la estructura municipal.
- Reflexionar, a partir del estudio de caso de la Zona Centro, cuáles han sido los factores que han condicionado la participación de las organizaciones sociales en el SGP, y los cambios que se han producido en su relación con el Municipio a partir de la puesta en marcha del mecanismo participativo.

### **Relevancia y pertinencia**

El problema de investigación planteada se enmarca en la intensificación desde la década de los 90, de las iniciativas institucionales y ciudadanas que buscan profundizar la práctica democrática a través de una mayor participación e incidencia de la ciudadanía – organizada o no- en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas, más allá de los procesos electorales periódicos. Especialmente en América Latina, y Ecuador no es una excepción, las organizaciones y movimientos sociales han exigido y dinamizado mecanismos de democracia participativa. Estos procesos de incidencia han encontrado una cierta respuesta institucional y han empujado la creación de espacios ciudadanos y/o institucionales de democracia participativa, especialmente en el ámbito de la democracia local.

Convergen entonces en estos “nuevos” espacios de democracia participativa las agendas y estrategias de movilización de las organizaciones sociales con ciertos intentos institucionales locales de implementar modelos de gestión local participativa que buscan promover espacios de mayor interacción y discusión con la ciudadanía. En este contexto, resulta especialmente interesante el accionar de las organizaciones urbanas de las grandes ciudades ecuatorianas, precisamente porque han pasado más desapercibidas desde un punto de vista analítico académico que otras organizaciones y movimientos –

como el movimiento indígena o campesino-, a pesar de la creciente urbanización de la población latinoamericana y ecuatoriana. Este sería el caso también de Quito, que cuenta con el 15% de la población total del país.

Pero para ubicar nuestro caso de estudio también se tendrá en cuenta el contexto político nacional y los procesos de democratización local, descentralización y participación de los últimos 20 años. Desde la década de 1990 –y en paralelo a los procesos de Reforma del Estado y Descentralización- también en Ecuador se han ido implementando propuestas de incorporación de la participación social y ciudadana en la gestión local. Esta suerte de “democratización local” se impulsaba desde diferentes perspectivas. Por un lado, la corriente neoliberal de Reforma del Estado, a través de procesos de privatización y descentralización; por otro lado, los procesos de reivindicación política de autonomía y poder local de algunos sectores políticos costeños y del movimiento indígena; y finalmente, pero no menos importante, el momento de reinención de ciertos sectores de las nuevas izquierdas latinoamericanas – y ecuatorianas- a través, precisamente, de experiencias de gobiernos locales alternativos con un fuerte discurso de democracia participativa en la gestión.

En ese debate se inserta la voluntad del entonces alcalde Paco Moncayo de impulsar el Sistema de Gestión Participativa en el Distrito Metropolitano de Quito al inicio de su primer mandato. La idea central –como en otros casos– era acercar la gestión pública a la participación social y ciudadana. Si en otros municipios ecuatorianos se habían dado formas a los Parlamentos Cantonales y a las Asambleas Cantonales, en Quito se organizan Cabildos. Debido a la extensión del territorio y por la cantidad de población involucrada, la propuesta participativa asume principalmente formas territoriales: los cabildos son instancias de articulación del municipio con la sociedad a nivel barrial, sectorial, zonal y distrital. La división administrativa del Municipio en ocho Administraciones Zonales, que pasan a jugar un papel de primera importancia en las vicisitudes de la experiencia participativa en Quito, provoca importantes diferencias en los procedimientos y resultados de la experiencia participativa en función de las voluntades de los diferentes funcionarios municipales, así como de la fortaleza de las diferentes organizaciones que han participado de algún modo en el proceso.

## **La aproximación teórica**

La disputa democrática en América Latina en los últimos 20 años ha estado marcada por el debate acerca de las bondades y límites de la democracia representativa como única visión de democracia posible, como la mejor alternativa a los sistemas autoritarios. Esta visión hegemónica de la democracia (Avritzer y Santos, 2004) ha sido cuestionada por autores que consideran que la democracia representativa responde a un proyecto político concreto, pero que hay otras formas de democracia que pueden complementar el sistema de representación electoral con mecanismos de participación que profundizan y amplían la práctica democrática: es el denominado proyecto político democrático participativo (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006; Avritzer y Souza Santos, 2004). Más allá de la confluencia perversa (Dagnino, 2000) que supone el uso de la participación ciudadana por el proyecto democrático neoliberal, los autores revisados cuestionan la visión hegemónica que considera la democracia liberal-representativa como única forma legítima de participación política, y apuestan por la necesidad de una profundización democrática que reconozca nuevas formas de democracia - demodiversidad, según Avritzer y Santos (2004)-, que amplíe la participación política de la ciudadanía a través de diversos modelos y mecanismos de toma de decisiones y gestión participativa, y que incluya a los sujetos sociales históricamente excluidos por las condiciones de desigualdad socio-económica y las limitaciones en el acceso a los recursos –formativos, políticos y económicos- que garantizan una participación efectiva en los diferentes mecanismos democráticos.

El diagnóstico del mal funcionamiento de la democracia representativa no puede considerarse de ningún modo un cuestionamiento global al sistema democrático, sino a un tipo determinado de visión democrática hegemónica. Este mal funcionamiento puede provocar en la ciudadanía una cierta apatía política (Ovejero, 2008) –al no sentirse representados ni considerados por los poderes políticos- pero también puede provocar una reacción proactiva que busca más, pero diferente, participación política: nuevas formas de implicación ciudadana y de participación no convencional a través de formas deliberativas de democracia, como mecanismo de participación, que supere las falencias de la democracia liberal como herramienta para alcanzar la idea del bien común y la voluntad colectiva que subyace al principio democrático original.

El proyecto democrático participativo responde a un proceso creciente de activismo político de los movimientos sociales en América Latina, a partir de un claro

cuestionamiento a las democracias representativas instituidas en el continente por considerarse excluyentes e incompletas desde una visión garantista de derechos. La llegada de partidos de izquierda –más o menos vinculados a estos movimientos sociales- a algunos gobiernos locales de diferente dimensión –desde grandes ciudades en Brasil hasta pequeños municipios rurales en Ecuador- ha generado el contexto político y las condiciones previas necesarias para la puesta en marcha de la participación ciudadana institucionalizada, entendida como las innovaciones institucionales que buscan acercar la toma de decisiones a la ciudadanía a través de la ampliación de la participación ciudadana (Goldfrank 2005; Schneider y Welp, 2009; Ramírez 2009). También en el momento de diseñar un mecanismo de PCI, debe tener en cuenta ciertos criterios que definirán el objetivo y el tipo de mecanismo que se implementará en función de la voluntad política de la autoridad que lo implementa, pero también de las expectativas políticas de la ciudadanía que debe apropiárselo y participar activamente (Fung, 2003).

### **Aproximación metodológica**

A partir del objetivo general planteado y de las preguntas planteadas como guías para esta investigación entiende la participación como proceso político dinámico y condicionado fuertemente por el contexto sociopolítico e histórico en el que se desenvuelve. Dentro de la amplitud de este tema, esta investigación plantea un enfoque centrado en el estudio de las instituciones y dispositivos de la democracia participativa institucionalizada. Desde su diseño y gestación hasta su implementación posterior. Desde la concepción de la participación ciudadana como política pública hasta su apropiación con mayor o menor intensidad por parte de los actores sociales.

La apuesta metodológica que planteamos para la investigación realizada se centra sobre todo en un enfoque cualitativo de análisis de las instituciones, los dispositivos participativos y la interacción de las organizaciones sociales con los mismos a partir de un estudio de caso. La elección de esta técnica de investigación en concreto busca precisamente encontrar información concreta del aterrizaje e implementación de un dispositivo de democracia participativa en un caso práctico para, a partir de ahí, extraer las conclusiones. La elección de esta metodología cualitativa tiene que ver sobretodo con la intención de obtener esas respuestas a partir de la recolección de datos, pero también –y especialmente- a partir de la interpretación y el análisis de los discursos y conductas de las personas que forman parte de las

instituciones y organizaciones sociales estudiadas. Con la investigación del estudio de caso y a partir de los hallazgos en el trabajo de campo y en la sistematización de la información, se logra no sólo responder a la pregunta de investigación inicial, sino también ver qué otras preguntas y otras respuestas han ido surgiendo a lo largo del proceso investigativo. Evidentemente, esto supuso plantear un diseño de investigación inicial con un cierto margen de flexibilidad que nos permitiera variar las preguntas en función de los hallazgos, y reorientar nuevamente la investigación hasta llegar a las conclusiones finales.

La selección como estudio de caso del Sistema de Gestión Participativa implementado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito desde el 2001 nos permite estudiar en la práctica concreta del gobierno municipal de una ciudad grande el proceso que va desde la gestación hasta la implementación de un instrumento de gestión participativa. Como se verá en el capítulo 2 y 3, Quito no es el primer municipio en poner en marcha este tipo de mecanismo, pero sí el más grande y además con la trascendencia política que supone ser la capital del país. Por otro lado, debido a la extensión y densidad poblacional de Quito, para realizar la estrategia de investigación socio-organizativa –cómo se implementó en la práctica de un territorio el SGP- hemos seleccionado la Zona Centro a partir de las siguientes variables:

- Alto nivel de densidad poblacional urbana, dado el carácter de estudio urbano planteado en esta investigación
- Diversidad en la composición poblacional: origen de su población, antigüedad del barrio, diversidad de género / generacional / socioeconómica / cultural, etc.
- Presencia activa de organizaciones barriales con una trayectoria de movilizaciones de más de 10 años, a partir de una agenda relacionada con temas de la ciudad, pero también de ámbito nacional
- participación activa en los cabildos municipales y otros espacios de incidencia política, con diferentes niveles de incidencia y resultados
- Demandas activas de democracia participativa en la agenda política de las organizaciones



## **Técnicas de investigación**

Para la investigación se han utilizado técnicas de investigación centradas en el análisis de documentación: estudios, publicaciones, informes y documentos de trabajo relacionados con el SGP, producidos tanto por el Municipio de Quito como por ONG y espacios universitarios que han trabajado en la materia. Es necesario precisar aquí que ha sido increíblemente difícil –por no decir imposible- acceder a las actas y documentos oficiales generados por los 8 años de implementación del SGP en la Zona Centro. Al parecer, el cambio de alcalde y de equipo de gestión en el 2009 causó la “desaparición” de todo este archivo o, al menos, no se ha conseguido que ningún funcionario o responsable político –de la anterior o de la actual administración- haya reconocido saber donde está archivada esa documentación.

La otra técnica de investigación utilizada han sido las entrevistas, de dos tipos en función del objetivo que se buscaba:

-En el caso de responsables políticos y funcionarios municipales de la administración de Paco Moncayo y de la actual administración, se ha realizado un formato de entrevista semi-estructurada a partir de un guión de preguntas con los temas claves para la investigación. Esta técnica también se ha utilizado con miembros de ONGD que trabajaron en proyectos relacionados con el SGP durante el periodo de la investigación. Respecto al resultado de estas entrevistas, es importante precisar que las respuestas de los entrevistados –sobretudo de los responsables políticos anteriores y actuales- están condicionadas también por el contexto político actual, tanto a nivel nacional como local. El conflicto político entre el movimiento político de Moncayo y el movimiento político del Presidente Correa –al que pertenece también el actual Alcalde de Quito- ha condicionado estas respuestas, especialmente en el caso de los políticos y cargos municipales entrevistados.

## **Estructura de la tesis**

Esta tesis se estructura en cinco capítulos, en función de la aproximación investigativa planteada: los dos primeros se centran en la aproximación teórica y el contexto socio-político ecuatoriano; los tres últimos analizan el caso de estudio planteado desde las tres estrategias investigativas planteadas.

En el capítulo 1 se presenta la aproximación teórica que ya se ha planteado en esta introducción, a partir de tres planteamientos principales: la definición e

implicaciones del proyecto político democrático-participativo; un análisis de las teorías que plantean un replanteamiento en las relaciones entre Estado y Sociedad, a partir de nuevas interacciones y fronteras entre lo público y lo privado que buscan profundizar la práctica democrática -gobernanza e interfases socio-estatales-; y, finalmente una aproximación analítica a los planteamientos e innovaciones institucionales que plantean una gestión democrática más participativa, especialmente en el ámbito de los gobiernos locales.

En el capítulo 2 se presentará el contexto socio-político e histórico de los procesos ecuatorianos de descentralización y reforma del Estado, auge del municipalismo y de las propuestas de gobiernos locales participativos alternativos, que conducirán a comprender mejor la coyuntura política y los factores que impulsaron al alcalde Paco Moncayo a promover el diseño e implementación de un Sistema de Gestión Participativa en Quito. Finalmente, los tres últimos capítulos de este trabajo se centrarán en el análisis del estudio de caso a partir de la investigación realizada.

En el capítulo 3 y 4 se realiza el análisis político e institucional del Sistema de Gestión Participativa, SGP, como mecanismo participativo de gestión y toma de decisiones, diseñado e implementado por el Municipio de Paco Moncayo. En el capítulo 3, se realizará una aproximación al contexto y las alianzas políticas que enmarcan la llegada de Moncayo a la Alcaldía con su proyecto de Quito del Siglo XXI y que sirven para contextualizar los motivos del Alcalde para encargar a un equipo externo el diseño del sistema de participación que ha de implementarse desde el Municipio, para concretar esa voluntad política en un mecanismo de participación ciudadana institucionalizada. Desde su concepción y diseño, el SGP plantea una multiplicidad de espacios y niveles de participación y representación que responden a un proyecto y una voluntad política de profundización democrática, pero que no estuvieron pensados para adecuarse a la realidad institucional del Municipio de Quito a inicios del Siglo XXI.

Justamente en el capítulo 4 se plantea la distancia que existe entre el marco institucional, el “deber ser”, del SGP y su implementación concreta en el Municipio de Quito y en el territorio. El SGP como apuesta y voluntad política de Moncayo convive con las otras dos estrategias de gestión local potenciadas por el alcalde como modelo: la desconcentración –se impulsa y potencia el rol de las Administraciones Zonales, que son, precisamente, las responsables directas del SGP en el territorio-; y la “corporatización” –la búsqueda de eficiencia en la provisión y gestión de servicios

municipales a través de empresas públicas, fundaciones y corporaciones como modelo de gestión público-privada-. Estas otras dos estrategias políticas de Moncayo –y las modificaciones que sufre la estructura institucional municipal para adaptarse a ellas- son los factores que más condicionan la apropiación del SGP por parte de la estructura municipal y su posterior implementación en el territorio.

Finalmente, en el capítulo 5 se realizará la aproximación socio-organizativa para determinar cuáles han sido los factores que han condicionado la mayor o menor participación de las organizaciones sociales de Quito, a partir del estudio de caso de la Zona Centro, considerada una de las más exitosas –tanto por parte de los responsables municipales como de las mismas organizaciones- en lo que se refiere a la participación ciudadana.

## **CAPÍTULO 1. Democracia participativa: la democratización de la democracia.**

La discusión entre democracia liberal representativa y/o democracia participativa es uno de los ejes centrales en la última década de estudios políticos y sociológicos sobre la democracia, su ideal y su realidad. Más centrada en el debate latinoamericanista, pero sin excluir a autores norteamericanos y europeos, el foco de los aportes incluye diferentes niveles analíticos –teóricos, empíricos- que atraviesan la descripción y evaluación de ambos modelos de aplicación democrática.

Cuando se habla de democracia sin adjetivos se hace una identificación casi automática con la democracia representativa propia del proyecto político neoliberal (Dagnino, 2006). En este sentido, Avritzer y Santos (2004) consideran que se ha impuesto desde la concepción hegemónica la creencia de que la democracia liberal es la única opción democrática legítima y posible como alternativa al autoritarismo y las dictaduras. Esta concepción hegemónica tendría unos objetivos muy específicos al intentar estabilizar la tensión controlada entre democracia y capitalismo:

la prioridad conferida a la acumulación de capital con relación a la distribución social y por la limitación de la participación ciudadana, tanto individual, como colectiva, con el objetivo de no sobrecargar demasiado el régimen democrático con demandas sociales que pudiesen poner en peligro a la prioridad de la acumulación sobre la redistribución (Avritzer y Santos, 2004: 54)<sup>1</sup>.

También Mouffe y Laclau, ideólogos del concepto de democracia radical, critican a la democracia liberal por su intento de presentar como homogénea y unificadora una única visión de democracia, una única visión de libertad y de igualdad. Esta exclusión de los particularismos sirve de motor detonante de la crítica a la democracia liberal por obviar los nuevos antagonismos sociales construidos a partir de la exclusión universalista, por ignorar las nuevas formas de subordinación que generan nuevas prácticas y discursos de resistencia y contrapropuesta a partir de la “transformación de la ideología liberal democrática en ‘sentido común’” (Laclau, Mouffe 2004: 203). A cambio, se plantea una reformulación del proyecto democrático que plantee un “nuevo tipo de articulación entre lo universal y lo particular” (Mouffe 1999: 33)

---

<sup>1</sup> Santos hace referencia al concepto de “sobrecarga democrática” formulado por la Comisión Trilateral en 1975 como causada por “la inclusión política de grupos sociales anteriormente excluidos y por las demandas excesivas que hacían a la democracia (Santos, 2004, 54)

En la misma línea, esta concepción hegemónica de la democracia liberal comporta, para Avritzer y Santos, una pérdida de “demo-diversidad” al imponerse el modelo democrático liberal homogeneizante como universal, cuando en realidad sólo pertenecería a una constelación cultural específica -la de la modernidad occidental- y a un modelo económico determinado –el neoliberal- (Avritzer y Santos, 2004: 66). También al agravarse la distancia entre la democracia como ideal y la democracia como práctica donde “la imposición universal del modelo liberal lleva al extremo esta distinción y en ella la democracia realmente existente es frecuentemente tan distinta del ideal democrático que no parece ser más que una caricatura de él” (Ibíd.). En este sentido, son los nuevos actores sociales colectivos los que -a nivel local, nacional y mundial- disputan el significado de la democracia.

Esta distancia entre el ideal y la práctica provocaría una “crisis en los sistemas democráticos occidentales en diversos sentidos, pero entre ellos se encuentra la aparición de nuevas oportunidades que permiten renovar los mecanismos de articulación política existentes” (Font, 2004). Este autor sitúa buena parte de los motivos de la crisis de la confianza ciudadana en la democracia liberal-representativa en la incapacidad de este sistema para recoger y procesar la creciente complejidad social:

Si aquel universo político era fácilmente ordenable en términos de izquierda y derecha, de forma que los partidos políticos podían reflejar con considerable fidelidad las preferencias ciudadanas, la creciente incorporación de nuevos temas al universo político, algunos de ellos difícilmente clasificables en términos de izquierda y derecha (medio ambiente, regulación de internet, intervención humanitaria,...), hace cada vez más complejo el papel intermediador de los partidos. El ciudadano se ve obligado a elegir entre un pequeño número de ofertas partidarias que tienen que posicionarse ante innumerables temas, sin que los esquemas ideológicos sirvan para dotar a estos de un sentido globalmente coherente. (Font, 2004: s/p).

Entonces, ¿es el mal funcionamiento de la democracia, su incapacidad para dar respuesta a las demandas y expectativas ciudadanas, lo que provoca el desinterés de esos mismos ciudadanos y ciudadanas? O más bien, ¿será quizás el desinterés y la falta de voluntad política de las personas lo que ha provocado la deficiente aplicación de los principios ideológicos democráticos? O quizás sea, como plantea Ovejero (2008), que precisamente son las instituciones democráticas (liberales) las que promueven voluntaria e intencionadamente el desinterés y el distanciamiento ciudadano. Y que a pesar de esa aparente “apatía institucional”, justamente la reacción ciudadana sea de más, pero diferente, participación política.

Es decir, no solamente no se estaría en una era de “apatía política”, sino que el ciudadano estaría buscando nuevas formas de implicación ciudadana y de participación no convencional. Ovejero habla de las formas deliberativas de democracia como mecanismo de participación, que superan las falencias de la democracia liberal como herramienta para alcanzar la idea del bien común y la voluntad colectiva que subyace al principio democrático original. No estaríamos hablando así de ciudadanos ni ignorantes<sup>2</sup> ni egoístas<sup>3</sup> ni insensatos<sup>4</sup>, y por tanto apáticos y abstencionistas, sino de opciones políticas activas que van más allá del espacio institucional de participación electoral en pos de otro tipo de mecanismos democráticos especializados y referenciales. El abstencionismo como efecto del individualismo y la falta de participación serían en realidad características intrínsecas y promovidas por las instituciones políticas democráticas, que habrían sido pensadas “para prescindir de la voz de los ciudadanos. La ignorancia y el desinterés son su natural combustible” (Ovejero, 2008: 225).

En este mismo sentido, Rossanvallon coincide en que la creciente desconfianza de la ciudadanía en los canales democráticos tradicionales, lejos de ser un atributo negativo de una ciudadanía supuestamente pasiva y despolitizada, en realidad se convierte en un reactivo a nuevas formas de ejercicio de la política democrática a través de prácticas e instituciones destinadas a “compensar la erosión de la confianza mediante una organización de la desconfianza” (Rosanvallon, 2006: 24). Unas manifestaciones de la desconfianza que forman en sí mismas un sistema político democrático a través del cual la ciudadanía participa, y muy activamente, en la política de las instituciones democráticas, desde ellas, hacia ellas y para ellas. Rosanvallon redefine así la contrademocracia, alejándola del sentido de oposición a la democracia como sistema (a menudo identificado simplemente con el autoritarismo) para reenfoclarla como parte intrínseca del sistema democrático en sí: “es la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, la democracia de la desconfianza organizada frente a la democracia de la legitimidad electoral” (Ibíd.: 27). Es a través de esta desconfianza organizada que la ciudadanía refuerza su participación en el sistema político, desmontando el mito del ciudadano pasivo y apático: a través de la desconfianza en el

---

2 “El reto no es que todos sepamos de todo, sino que siempre alguien que quiera pueda acceder al a información y gestión de los asuntos públicos” (Ovejero ,2008: 25)

3 “La sociedad funciona porque una parte importante de nuestras acciones no se rigen por el cálculo, porque los individuos se guían por valores y la vinculación con esos valores es emocional” (Ibíd.:27)

4 “Cabe pensar en propuestas institucionales que obliguen a exponerse a otros puntos de vista, a otras informaciones, a exponer las propias razones, a la deliberación” (Ibíd.:29)

sistema, organizada a su vez en mecanismos y prácticas, el ciudadano/a recrea la contrademocracia como mecanismo de participación activa para el refuerzo del sistema político, un sistema político complejo y que requiere una visión multiforme de la actividad democrática donde “la democracia electoral representativa y la contrademocracia de los poderes indirectos deben tomarse en conjunto para captar en su complejidad el movimiento efectivo de apropiación social del poder”( *Ibíd.*: 34).

Esta aparente apatía política releída como participación activa a través de canales políticos diversos nos sitúa una vez más en el debate sobre de la profundización de la democracia, sobre la necesidad de su extensión social. En este sentido, la democracia participativa se entiende como una profundización democrática por medio de la extensión de la participación social, en que la ciudadanía tiene la voluntad y la capacidad de participar activamente en la toma de decisiones más allá de la participación electoral, compartiendo “el poder de decisión del Estado sobre los asuntos relativos al interés público” (Dagnino, Olvera & Panfichi, 2006: 54). La participación se entiende así como un “instrumento para la construcción de una mayor igualdad, en la medida en que contribuye a la formulación de políticas públicas orientadas con ese objetivo” (*Ibid.*). Esta profundización –radicalización- de la democracia en búsqueda de mayor igualdad a partir de de la participación activa en la toma de decisiones es lo que se conoce como el proyecto político democrático-participativo.

### **1.1 El proyecto político de la democracia participativa**

Un proyecto político es un “conjunto de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 43), y que responden a diferentes culturas o tradiciones políticas que generan, a su vez, una “peculiar combinación de elementos participativos y autoritarios” (*Ibíd.*:32). Desde la constatación de un proceso creciente de complejización y activismo político de los movimientos sociales en América Latina que cuestiona a las democracias representativas instituidas en el continente por considerarse excluyentes e incompletas desde una visión garantista de derechos (Dagnino, 2000), los autores identifican tres proyectos en la disputa democrática –desde lo social y desde la academia-: el autoritario, el neoliberal y el democrático-participativo (Dagnino, Olvera y Panfichi,

2006). Esta distinción entre proyectos políticos democráticos con un fuerte componente ideológico parte a su vez del reconocimiento explícito de la heterogeneidad de la sociedad civil y de las diferentes lecturas instrumentales que se hacen de ella.

Como proyecto autoritario, los autores entienden aquel en que el Estado se reserva “la distribución selectiva de la renta (...) donde la sociedad es vista como grupos de beneficiarios, clientes y peticionarios, todos ellos dispersos y desvinculados entre sí. Las instancias de participación, si existen, devienen en consultas formales” (Ibíd. 53).

El proyecto político neoliberal responde, según los autores, a la necesidad de ajustar el Estado y la sociedad a las necesidades de acumulación capitalista en el ámbito global, que pasan por una “intención despoltizadora” que niega a la sociedad civil “su papel como constitutiva del terreno de la política, que queda condensado en la sociedad política” (Ibíd. 64). Este proyecto defiende una visión minimalista de la democracia, reducida a las instituciones tradicionales de la democracia representativa y cuyas consecuencias son “la profundización de la exclusión exactamente de aquellos sujetos, temas y procesos que pueden amenazar el avance del proyecto neoliberal”. (Ibíd. 65). Sería la concepción hegemónica que según Avritzer y Santos se ha impuesto como la única democracia legítima y posible (Avritzer y Santos, 2004)<sup>6</sup>.

Así, y a partir del análisis del contexto político latinoamericano de las últimas dos décadas, los autores definen un tercer proyecto, el proyecto político democrático-participativo, como una apuesta ideológica que busca una “profundización y radicalización de la democracia, que confronta con nitidez los límites atribuidos a la democracia liberal representativa como sistema privilegiado de las relaciones entre Estado y sociedad” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 53) y cuyos principios son “la extensión y generalización del ejercicio de los derechos, la apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias” (Ibíd.16). Un proyecto político que está directamente relacionado con la llegada a los gobiernos –nacionales y/o locales- de partidos de izquierdas (Avritzer y Santos 2004; Avritzer, 2009; Goldfrank, 2006), muchos de ellos vinculados a movimientos sociales que llevan años reivindicando una

---

<sup>6</sup> Debido a la extensión y al objetivo concreto de este estudio, no entraremos aquí a describir y/o enumerar las características y principios ideológicos de la democracia representativa, identificada por estos autores con la democracia liberal. Para profundizar en este tema, se pueden revisar los textos de Bockenforde (2000); Schumpeter (1996); Bobbio (1986); Sartori (1998 y 2003); Mannin (1998).



democracia que garantice la igualdad, la justicia y la redistribución, además del voto: “La centralidad de la participación popular en el discurso y en los modelos de gestión pública de las izquierdas muestra que, en lugar de negar la importancia de las instituciones democráticas (...) tales sectores buscaban repensar la democracia por medio de su ‘profundización’ o ‘radicalización’ ” (Ramírez, 2009: 4).

Desde esta defensa de la extensión de los principios liberales de igualdad y libertad a partir de la inclusión y exigibilidad de los derechos económicos y sociales, Mouffe aboga por defender la justicia social y la equidad como requisitos fundamentales para la radicalización de la democracia liberal y como una reconceptualización del concepto de ciudadanía en pos de una identidad política común basada en la inclusión progresiva de los sectores exclusivos en dicha concepción de ciudadanía política (Mouffe, 1999: 102-103). Y en esta extensión de la democracia a partir de la exigibilidad de los derechos sociales, Avritzer y Santos destacan precisamente el rol de los movimientos sociales como dinamizadores de la democracia en los últimos 30 años, una actuación imprescindible para conseguir que las formas homogeneizadoras de organización de la sociedad, como los sistemas de democracia representativa tradicionales, reconozcan e incorporen la pluralidad humana “no sólo a partir de la suspensión de la idea del bien común”, sino “a partir de dos criterios distintos: el énfasis en la creación de una nueva gramática social y cultural y el entendimiento de la innovación social articulada con la innovación institucional, es decir, con la búsqueda de una nueva institucionalidad de la democracia” (Avritzer y Santos, 2004: 46). Nos encontraríamos entonces, a decir de Habermas, con un contexto político de replanteamiento de los canales y formas institucionales empujado por unos MS con fines “ofensivos” (buscan poner sobre la mesa temas que afectan a la sociedad global y contribuir a la solución, promoviendo la formación de la voluntad política organizada, ejerciendo presión sobre instituciones de gobierno), a la vez que “defensivos” (intentan mantener las estructuras asociativas existentes y generar contra-espacios públicos y contra-instituciones que refuercen nuevas identidades colectivas desde la ampliación de los derechos y la reforma de las instituciones). Y es precisamente esta visión dual de los MS lo que los convierte en “portadores de los potenciales de la modernidad cultural”. (Habermas, 2001: 450)

No obstante, estos mismos autores que defienden como alternativa contrahegemónica los procesos de democratización de la democracia a través de la

incorporación de nuevos actores sociales, alertan también de las perversiones que el mismo sistema puede plantear:

también ellas (las prácticas de la democracia participativa), que plantean ampliar el canon político, y con eso, ampliar el espacio público y los debates y demandas sociales que lo constituyen, pueden ser cooptadas por intereses y actores hegemónicos para, con base en ellas, legitimar la exclusión social y la represión de la diferencia (Avritzer y Santos, 2004: 68).

Ante estos riesgos, los autores ofrecen tres recetas para fortalecerla e intentar reducir sus efectos perversos (Ibíd. 68-70):

-El fortalecimiento de la demo-diversidad: asumiendo que no existe una única forma de democracia, sino que el multiculturalismo y las experiencias recientes de participación apuntan a la ampliación de la base de la deliberación ciudadana.

-Fortalecimiento de la articulación contra hegemónica entre lo local y lo global: las experiencias locales exitosas de propuesta democrática alternativa necesitan la articulación en redes transnacionales que lo conviertan en un modelo extensivo a la vez que intensivo.

-Ampliación del experimentalismo democrático: analizar críticamente y sistematizar las diferentes experiencias para construir toda una casuística exitosa de nuevas formas democráticas, a la vez que se identifican, aíslan y combaten los riesgos.

Los planteamientos de democracia participativa buscan mecanismos para volver cotidiana, frecuente e imprescindible una participación política ciudadana consciente, formada y responsable. Para ello, son necesarios algunos requisitos previos como consciencia y activismo político y mayor igualdad socioeconómica (Ibíd.), además de reducir los reales de captación y manipulación de dichos procesos por parte de grupos de poder, para lo que se recomienda promover procesos de formación política y poner en práctica mecanismos institucionalizados de participación en la toma de decisiones que hagan efectiva ante la ciudadanía la democracia participativa como complementaria y potenciadora de la democracia representativa liberal.

## **1.2 Nuevas relaciones Estado – sociedad: gobernanza e interfases socio-estatales**

La democracia participativa como proyecto político supone la creación de nuevos mecanismos, instituciones y reglas de juego para aumentar la participación en la vida pública: innovaciones en la gestión pública y la toma de decisiones como respuesta a las crisis de legitimidad del proyecto político democrático neoliberal. Así, en los nuevos escenarios políticos post-estatistas y post-liberales, se da emergencia a nuevas formas de coordinación social, política y económica que requieren una ampliación del orden institucional para lograr mayor control e incidencia de la ciudadanía en la política y en las políticas públicas (Offe, 1992: 164). Este planteamiento de Offe sobre la necesidad del Estado de regular las nuevas agendas encuentra eco también en Eder cuando afirma que “las agencias reguladoras ya no pueden afirmar representar el interés común frente a los intereses particularistas de la sociedad civil” (Eder, 1998: 348) y se produce un “declive general de las formas tradicionales de implicar al público en la vida política (...) la política está moviéndose hacia un campo diferente, que ya no está ligado al Estado” (Ibíd. 350). Se requiere entonces una “nueva lógica de acción institucional que fomenta formas de auto-organización más allá del Estado y que contribuye a una reordenación de las instituciones que han servido hasta la fecha como portadores de la racionalidad moderna” (Ibíd. 351).

En este marco de nuevos escenarios socio políticos, encontramos la idea de *governance* entendida como parte de la profundización democrática. Luna la define como un modelo donde se hacen posibles “diversos modos de tomar decisiones y abordar problemas de carácter colectivo, es decir, patrones bajo los cuales las actividades se coordinan y los conflictos se estructuran” (Luna, 2005: 108). Cada modalidad de gobernanza tendría sus propias formas de autoridad y legitimación, sus propios principios de integración y mecanismos de coordinación, así como sus propias fuentes de tensión y conflicto. Bajo un enfoque de gobernanza como modelo de gestión de la política y la toma de decisiones, el Estado tiende a transformarse y acoger en su seno estas nuevas formas de participación social a través de la puesta en marcha de nuevos mecanismos e instituciones socio-estatales. Es lo que Insunza denomina “interfaces socio-estatales” que cuestionan la rigidez de fronteras entre sociedad y Estado y plantean nuevos modos de interacción y confluencia entre actores institucionales y sociales, y que articulan la reforma del Estado con las iniciativas de la

sociedad civil en pro de una participación más activa en la toma de decisiones y en el diseño de políticas públicas (Insunza, 2006). Es a través de estas interfaces socio-estatales que los actores sociales buscan conseguir influencia política. Una influencia<sup>7</sup> que sólo se puede transformar en poder político, con potencial para tomar decisiones vinculantes, cuando “opera sobre las convicciones de los miembros autorizados del sistema político y determina el comportamiento de electores, parlamentarios, etc.” a través de procedimientos institucionalizados (Habermas, 2001: 447)

Tanto el planteamiento de gobernanza como el de interfases socio-estatales nos hablan de innovaciones institucionales y nuevas dialécticas entre regulaciones públicas, mercantiles, asociativas y comunitarias, que superan la clásica y quizás ya no tan pertinente dicotomía entre Estado y sociedad: “la capacidad de gobernar ya no fluye de manera unidireccional, jerárquica y monopolista desde los decisores públicos hacia los ciudadanos y el tejido social. Estos demandan espacios de implicación y compromiso de nuevo tipo, tanto en la definición de problemas y políticas, como en las gestión de programas y servicios” (Ibarra, Gomà y Martí 2002: 58). Pero no solamente se requieren por parte de los actores sociales colectivos nuevos instrumentos de liderazgo público, sino también “instrumentos de radicalización participativa ante la posibilidad de cierre de lo político en espacios institucionales” (Ibíd. 62). Esta innovación institucional pasa por la construcción y reconocimiento del capital social generado por los movimientos y organizaciones sociales (densidad asociativa, relaciones de reciprocidad y confianza, responsabilización individual y colectiva en los asuntos públicos) y por la innovación democrática a través de mecanismos de democracia participativa que permitan una mayor participación ciudadana conectada a las políticas públicas: “praxis participativa más flexible y creativa, permeable a un abanico más amplio de actores de proximidad, con incidencia directa en la elección de temas y opciones de políticas públicas” (Font, citado en Ibarra, Gomà y Martí 2002: 63).

Los cambios en la relación entre Estado-sociedad civil basados en una nueva configuración de los límites y los canales de participación política de la ciudadanía forman parte del contexto político que plantea el proyecto político democrático-participativo como alternativa al proyecto neoliberal. La democracia participativa como práctica efectiva de gobierno se sostiene en tres pilares fundamentales: un poder político

---

<sup>7</sup> Recogemos aquí el concepto de Parsons de “influencia” planteado por Habermas como “forma simbólicamente generalizada de comunicación que gobierna las interacciones en virtud de la convicción razonada o de la pura sugestión retórica”. (Habermas 2001: 443)

que milite con esta nueva visión de la práctica democrática; una sociedad civil capacitada y empoderada que reivindique y utilice los espacios institucionales como parte de su estrategia de incidencia y movilización; y, finalmente, la puesta en marcha de innovaciones institucionales que conviertan en una política efectiva la participación ciudadana en la toma de decisiones.

### **1.3 La innovación institucional a partir de prácticas democráticas participativas**

Como ya se ha planteado, hablar de democracia participativa como proceso de cuestionamiento, desde la complementariedad, a la democracia representativa es hablar de un proyecto político específico de democracia. Un proyecto que, a diferencia de otras olas de expansión y experimentación democrática, tendría un proceso de expansión Sur-Norte, donde diversos países latinoamericanos –desde sus ciudades, principalmente– habrían “exportado” el modelo de los presupuestos participativos y otras experiencias de gestión democrática participativa hacia las “viejas” democracias de Europa y América del Norte (Ramírez y Welp, 2011: 11). Tal impulso participativo no está desconectado en absoluto de la llegada a los gobiernos locales, regionales y/o nacionales de partidos y movimientos políticos vinculados a la izquierda latinoamericana.

No estaría desconectado, por tanto, de un proyecto político determinado con unas prácticas y enfoques de la gestión democrática, dirigidas a la redistribución y la equidad social que le diferenciarían de otros modelos democráticos y de gestión local. De hecho, las aproximaciones analíticas hechas a estas primeras experiencias de innovación democrática demuestran su heterogeneidad, aunque identifican en común unos inicios con unos niveles bajos de formalización institucional –más flexibilidad e informalidad en su construcción e implementación- a la vez que formaban parte de ciertas dinámicas de construcción popular del poder local (Goldfrank 2006; Ramírez y Welp, 2011).

El crecimiento de las experiencias de gestión participativa –especialmente en el ámbito local<sup>8</sup>- ha supuesto también una ampliación y diversificación en las perspectivas, expectativas, condiciones políticas y enfoques político-ideológicos de estas prácticas. De formar parte del discurso de democracia radical y empoderamiento de los sectores

---

<sup>8</sup> Cabannes constata que entre 2000 y 2006 el número de municipios latinoamericanos que recurrieron al presupuesto participativo pasó de 200 a más de 1300, sobre un total de 16.000 existentes (referenciado en Ramírez y Welp, 2011, 11)

populares organizados y los movimientos sociales, a convertirse en herramientas técnicas de gestión encaminadas a ganar eficacia y transparencia en la gestión pública.

En la perspectiva neoliberal se entiende como participación porque pueden favorecer el traspaso de algunas funciones estatales a segmentos de la denominada sociedad civil (terciarización, auto-gestión, privatización). El Presupuesto Participativo y otros dispositivos deliberativos son, de hecho, promovidos a nivel global por las agencias internacionales y bancos de desarrollo en una perspectiva liberal que ha sido asumida por gobiernos de distinto signo político (Ramírez y Welp, 2011:12)

O según Goldfrank:

lo que alguna vez fue un poco conocido proceso de participación popular, impulsado por algunos partidos latinoamericanos de izquierda, como una forma de reinventar el socialismo, se ha convertido en una “buena práctica” dentro de la caja de herramientas de buen gobierno promulgada por instituciones internacionales de desarrollo. (Goldfrank, 2006: 3)

Así, el uso de ciertos mecanismos de democracia participativa –como el presupuesto participativo- podría considerarse un ejemplo aterrizado de la “confluencia perversa” que Dagnino identifica en el uso aparentemente común del discurso de sociedad civil y participación tanto por el proyecto neoliberal como, precisamente, por el proyecto de democracia radical que lo cuestiona (Dagnino, 2002).

Esta aproximación basada en la idea de proyectos políticos sirve para iniciar el desarrollo de este epígrafe, en el que se revisarán cuáles serían las principales condiciones previas que podrían garantizar el éxito –o fracaso- de dichas experiencias participativas. Más adelante, se plantearán algunas categorías analíticas sobre el diseño institucional de la participación que nos servirán en el capítulo tercero para aproximarnos desde estas categorías a la gestación e implementación del Sistema de Gestión Participativa en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). La selección de los autores revisados y que utilizaremos para el análisis se sitúan más bien desde el proyecto político participativo que desde las aproximaciones conceptuales propias del proyecto político neoliberal.

### **Condiciones políticas para una democracia participativa institucionalizada**

Se entiende como participación ciudadana institucionalizada – PCI- el conjunto de estrategias democráticas transformadoras (Fung y Wright, 2003) adoptadas por algunos gobiernos locales y/o regionales que, a partir de políticas públicas, diseños institucionales y mecanismos de co-gestión, buscan aumentar la participación y

responsabilidad de la ciudadanía en la toma de decisiones que conciernen al bien común (Schneider y Welp, 2011: 22). Estas experiencias de PCI requieren de una serie de condiciones políticas previas –que se han dado o deberían darse, según el caso- para favorecer su puesta en marcha, con mayor o menor éxito en función, a menudo, de la sostenibilidad y el carácter más o menos estructural de esas condiciones políticas. Para analizar estas condiciones, utilizaremos los argumentos presentados por Goldfrank a partir de estudios detallados de caso de diferentes instrumentos participativos -tanto en el ámbito local como en el nacional<sup>9</sup>- que responden a una casuística diversa: algunos han sido implementados a partir de demandas ciudadanas y asumidos por los gobernantes (de abajo-arriba), y en otros casos legislados desde el Gobierno nacional en procesos de reforma del Estado, y a menudo por recomendación de organismos multilaterales (de arriba-abajo) (Goldfrank, 2006).

Los factores políticos y estructurales que condicionarían la implementación con mayor éxito de prácticas de gestión democrática participativa serían:

**A. Voluntad política:** Si bien el mismo Goldfrank reconoce lo difícil de precisar y explicitar de este concepto, se insiste en utilizarlo entendiendo voluntad política como “compromiso ideológico implicado, reconociendo que partidos y líderes pueden tener muchas motivaciones por su acción política”(Goldfrank, 2006: 7). Es decir, la voluntad expresa y el compromiso ideológico del partido involucrado y sus autoridades (tanto electas (políticas) como designadas (técnicos) (nombradas) técnicos) con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones.

**B. Descentralización política:** Para Goldfrank, un factor evidente de éxito y fracaso de la PCI, directamente relacionado con la disponibilidad de recursos propios, es el carácter descentralizado de las políticas públicas y la mayor o menor independencia de las autoridades políticas locales frente a las autoridades políticas regionales y/o estatales. Una mayor descentralización y autonomía en las políticas locales aumentará el margen de decisión del gobierno local y le permitirá ser consecuente con los resultados de los procesos participativos. Y viceversa, la escasa autonomía en capacidad de decisión y recursos por parte del gobierno local condicionaría a su vez la capacidad de dar trascendencia a los resultados de los procesos

---

<sup>9</sup> A partir de estudios de caso de los instrumentos de Presupuesto Participativo implementados en el ámbito municipal en Caracas, Montevideo y Porto Alegre, y, de forma más amplia, de las experiencias nacionales de Brasil, Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú.

participativos. Los alcaldes y concejales deben haber sido electos por medio de procesos democráticos.

**C. Relación con el Gobierno Nacional.** Tanto para Goldfrank (2006) como para Schneider y Welp (2011), además del grado de descentralización, incide de forma determinante la mayor o menor sintonía ideológica entre el gobierno nacional y el gobierno local. En caso de procesos de contestación política desde el ámbito local hacia el nacional –a menudo debido a la irrupción de coaliciones emergentes cercanas a movimientos populares en los gobiernos locales- la participación ciudadana en el ámbito local podría utilizarse como estrategia para incrementar el poder local frente al gobierno nacional y los partidos tradicionales. En cambio, en casos en los que ambos niveles de gobierno pertenecen a la misma tendencia ideológica, la participación sería ralentizada o controlada por el gobierno central para evitar el surgimiento de tendencias ciudadanas opositoras en el marco de los procesos participativos (Schneider y Welp, 2011: 25)

**D. Tamaño reducido:** Goldfrank precisa que el territorio en el cuál se implemente el presupuesto participativo –u otros mecanismos participativos similares- debe ser lo suficientemente manejable y operativo para poder convocar y organizar a la ciudadanía alrededor del mismo (Goldfrank, 2006: 7) Planteamiento con el que también coincide Parés –entre otros autores- al afirmar que “el esfuerzo para poner en marcha las consultas y deliberaciones populares será más elevado cuanto mayor sea la población y el territorio de competencia de la institución en la que se quiere involucrar a los ciudadanos (...) tanto por cuestiones prácticas/ logísticas, como por el nivel de abstracción de las políticas en grandes ámbitos” (Parés, 2009: 91). Por tanto, a más grande el territorio y más elevado el nivel de gobierno y toma de decisiones, más difícil de operativizar y extraer resultados de la PCI.

**E. Marco legal:** un proceso sostenido y sostenible de PCI debe garantizar el marco normativo que incentiven y den trascendencia política a la participación ciudadana en la toma de decisiones respecto las políticas públicas que son de interés común.

**F. Recursos fiscales:** los gobiernos municipales deben contar con los fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales. En este punto, Goldfrank marca una distinción evidente en las posibilidades de procesos participativos exitosos entre municipios con importantes recursos propios y una población con niveles



socio-económicos medio-altos y las experiencias de municipios escasos recursos propios, con alta dependencia económica exterior y con fuertes niveles de pobreza e inequidad en su población. Las condiciones estructurales de los primeros casos permitirían la implementación de sistemas de PCI, con aspiraciones de transformación en las políticas públicas a mediano-largo plazo y mayores capacidades de participación en su población, mientras que en los segundos, las necesidades inmediatas por satisfacer de la población más empobrecida condicionaría altamente la implementación y los resultados de la PCI.

**G. Estructura funcional:** la administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados que, además, deben tener un compromiso ideológico con la PCI (Participación Ciudadana Institucionalizada) para que realmente el mecanismo participativo tenga éxito a la hora de conseguir los objetivos políticos planteados. Una estructura burocrática rígida, no meritocrática y con poca receptividad y voluntad para aplicar las innovaciones institucionales que requiere un modelo de gestión participativa puede ser uno de los principales obstáculos a la hora de lograr un impacto real de las estrategias participativas.

**H. Capital social:** Si bien Goldfrank se limita a precisar la conveniencia de que la comunidad local tenga asociaciones civiles que estén dispuestas a participar activamente en la definición e implementación de los procesos participativos (Goldfrank, 2006), a menudo el proceso participativo es, incluso, demandado y exigido por esas organizaciones en un marco de demanda ciudadana por renovación institucional. Schneider y Welp plantean la hipótesis de que “a mayor poder ciudadano al momento de definir la PCI mayor institucionalización de los mecanismos de incidencia y decisión, y más ámbitos de injerencia; por el contrario, la PCI tenderá a ser consultiva y limitada allí donde el gobierno o los partidos controlen el proceso”(Schneider y Welp, 2011: 24).

Estos planteamientos que tanto Goldfrank como Schneider y Welp recogen como requisitos políticos previos para entender la puesta en marcha y el resultado de procesos de participación ciudadana los volveremos a retomar en el próximo capítulo cuando entremos de lleno en el estudio de caso y veamos el contexto sociopolítico en el cuál se produce la victoria del alcalde Paco Moncayo y el impulso al Sistema de Gestión participativa como apuesta política para la capital.

## **El diseño institucional de la participación**

Una vez revisadas las condiciones socio-políticas que determinan la definición e implementación de un sistema de gestión local participativa, utilizaremos el trabajo de Parés para realizar una primera definición y catalogación de prácticas de participación ciudadana institucionalizada. En primer lugar, Parés establece que una apuesta política por “políticas públicas globalmente participadas” sería “cualquier práctica política y social a través de la cual la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público, entonces nos encontramos con una gran diversidad de formas de participación ciudadana”(Parés, 2009: 84) . Dentro de esta definición, Parés distingue entre prácticas formales -“gozan de un cierto grado de reconocimiento formal, ya sea mediante una regulación, mediante el uso de un método determinado o mediante un cierto grado de sistematización de la práctica”- e informales -“canales informales (institucionalizados o no) a través de los cuales (organizada o no) puede incidir en la toma de decisiones públicas. Se incluye todas aquellas formas de relación que no gozan de una regulación explícita ni de un cierto grado de sistematización” (Ibíd.).

Dentro de esta visión ampliada de la práctica política participativa, Parés establece a su vez dos mecanismos principales que servirían para agrupar las diferentes experiencias puestas en marcha en los niveles de políticas locales:

a) **Sistemas estables de participación**, que serían aquellos regulados por leyes y/o ordenanzas y que incluyen todos “aquellos elementos de garantía y promoción de la participación que actúan de forma regular y permanente, más allá del sistema electoral general” (Ibíd.78). En este caso serían de funcionamiento regulado, con convocatorias frecuentes y estables en el tiempo, y supondrían el reconocimiento de órganos estables de participación reconocidos oficialmente en el proceso de toma de decisiones.

b) **Procesos participativos**: A diferencia de los sistemas estables, los procesos participativos serían mecanismos ad hoc que se ponen en marcha durante un tiempo determinado para la elaboración de un proyecto, plan o política pública concreta y que pretenden implicar a la ciudadanía en el proceso a través de mecanismos y reuniones definidos ex proceso. En este caso, no se requiere de un órgano estable que perdure pero sí puede aprovechar de los sistemas de participación establecidos en caso de que existan. Un ejemplo serían los procesos de definición y elaboración de leyes, reglamentos, ordenanzas y normativos que se realizan a partir de convocatorias públicas

que incitan a la participación. (Ibíd. 81). O por ejemplo, la elaboración participativa de planes de desarrollo de diferente ámbito territorial (barrial, distrital, etc.).

Sea un mecanismo estable, sea un proceso puntual, Goldfrank precisa que algunos mecanismos de presupuesto participativo implementados apuestan por una estructura informal y abierta, “que permita la participación de individuos o grupos sin dar privilegios a organizaciones ya existentes, y que pueda ser modificada por los mismos participantes” (Goldfrank, 2006: 8), mientras que otras experiencias plantean una regulación normativa estricta para garantizar la representación de actores políticos y sociales a la vez que se evita la cooptación del espacio por parte de los partidos en el poder (Ibíd.).

### **Aspectos clave para el diseño institucional de instrumentos participativos**

“La función final de la deliberación pública y la participación es explícitamente político: la movilización popular” (Fung, 2003: 342). Siendo uno de los autores que más ha trabajado recientemente el análisis de diferentes propuestas de gestión participativa y sus implicaciones en el empoderamiento de la sociedad civil –organizada o no- para una participación más activa y permanente en el proceso de toma de decisiones, Fung plantea que este objetivo principalmente político debe estar siempre en la mente de los que definen un instrumento participativo. Es este objetivo último el que debería entonces guiar el proceso en la práctica –a través de la regulación y de la implementación- de la participación ciudadana institucionalizada. Pero, ¿cómo tiene que ser el diseño de un espacio de participación para conseguir esto? ¿cuáles son las preguntas e ideas clave a tener en cuenta a la hora de enfrentar el reto de gestar y diseñar un instrumento de gestión participativa que realmente pueda dotar de contenido a una apuesta por una gestión política globalmente participativa (Parés, 2009). A partir de tener definido el objetivo político buscado con la participación, Fung plantea aspectos claves a tener en cuenta a la hora de diseñar un instrumento de PCI que promueva procesos en pos del objetivo planteado.

A) **La misión y visión del espacio participativo:** como decíamos, en función del objetivo planteado –¿movilización popular? ¿Legitimación de procesos de iniciativa legislativa? ¿Toma de decisiones más informada y asesorada?- los gestores del mecanismo participativo tienen diversas opciones metodológico-conceptuales a la hora de diseñarlo e implementarlo:

- a) El espacio como un foro educativo/formativo, que busca mejorar la capacidad de la ciudadanía de formarse, informarse y opinar). No aspira tanto a una toma de decisiones participada como a generar espacios de deliberación.
- b) Consejos asesores: espacios técnicos altamente cualificados y de participación restringida a expertos y dirigentes políticos que buscan mejorar la calidad de las opiniones y también alinear las políticas públicas con las preferencias expresadas/expertos en la materia
- c) Consejos de resolución de problemas: frente a problemáticas muy concretas, espacios de consulta y asesoría –de carácter muy parecido a los consejos asesores- que buscan respuestas coyunturales y estructurales para la problemática enfrentada.
- d) Mecanismos de democracia participativa/deliberativa: siendo el más conocido el presupuesto participativo, buscan incorporar voces directas de los ciudadanos en la definición de políticas: puede servir para potenciar las voces de los menos aventajados siempre que incorporen mecanismos que favorezcan la equidad en el proceso de toma de decisiones

**B) QUIÉN: la selección de participantes:** en función del objetivo y la misión planteadas, se deberá definir quienes son los convocados/invitados a participar: “varía el sujeto habilitado para participar (que puede ser el habitante de un distrito, las asociaciones y/o los ciudadanos con derecho a voto) y el mecanismo por el que se establece esta participación (que puede ser abierto y voluntario, con exigencia de registro, electo por otros ciudadanos o nombrado por el gobierno)” (Schneider y Welp, 2011: 23). Para Fung, resulta importante en este punto establecer mecanismos de acción afirmativa que compensen una posible sobre-representación/participación de los sectores socioeconómicos medios-altos, que disponen de más recursos profesionales y operativos (tiempo, dinero) para la participación. Fung insiste particularmente en la importancia de implementar incentivos estructurales para los estratos socioeconómicos bajos para participar, como por ejemplo tratar temáticas que afecten directamente a la mejora de sus condiciones de vida. En estos casos “si esperan que la participación va a dar resultados que mejoren sus condiciones de vida, van a participar más que los ricos” (Fung, 2003: 342). Parés también insiste particularmente en este punto remarcando que

los mecanismos de democracia participativa propios de un proyecto de transformación y empoderamiento popular deben garantizar:

la inclusión de nuevos sujetos políticos: dar voz a los que no tienen voz: ampliar no sólo la práctica de ciudadanía (...) la identificación de grupos en riesgo de exclusión social y el diseño de estrategias específicas para lograr su inclusión en los espacios de participación es, sin duda, uno de los principales desafíos” (Parés, 2009: 92).

**C) QUÉ: los temas de deliberación:** la elección del tema de debate influye y da forma al espacio participativo: los temas altamente especializados no promueven mucho la participación ni la deliberación porque la ciudadanía no dispone de suficiente información/formación para participar. En cambio, en muchas áreas de políticas públicas la ciudadanía puede ofrecer una ventaja comparativa respecto a otros actores, como políticos o administradores, ya que pueden contribuir con información sobre las necesidades concretas, sus preferencias y valores que los hacedores de políticas pueden utilizar como insumo (Fung, 2003: 6). Goldfrank plantea que el mecanismo debe optar entre un enfoque de necesidades inmediatas vs. planeación a largo plazo: sin que existan un consenso aparente y siempre en función de la amplia casuística que se ha dado en las diferentes experiencias de presupuesto participativo, Goldfrank plantea que todo instrumento se debate entre un planteamiento más estratégico sobre temas más estructurales y con efectos a largo plazo o bien discusiones más centradas en necesidades prácticas e inmediatas (Goldfrank, 2006: 8).

**D) CÓMO: el tipo de deliberación.** Los dinamizadores del espacio de participación deben definir qué tipo de discusión/ deliberación, y qué objetivos se pretende: ¿un debate cara a cara, o a través de equipos facilitadores? ¿generar consensos, resolver problemas o simplemente una suma de preferencias? Hay diversas opciones según el mecanismo:

-deliberativos: un proceso de discusión pública en el que los participantes ofrecen propuestas y justificaciones para alcanzar un bien común y apoyar a decisiones colectivas, aceptando las propuestas y argumentos del otro más allá de los intereses propios. En el sentido más habermasiano del concepto: "la deliberación se distingue porque, como Habermas lo puso, no hay fuerza 'excepto la fuerza del mejor argumento' " (Fung, 2003: 7)

-Mayoritarios: otra de las opciones es promover discusiones que no busquen la deliberación, sino el consenso (aceptar una posición común pero que no se

comparte o con la que no se está completamente de acuerdo) o la decisión con mayor respaldo (ya sea por votos, recursos económicos, peso administrativo, fuerza argumental, etc.).

En la deliberación y/o discusión, la función del facilitador del mecanismo participativo es fundamental a la hora de garantizar al máximo la participación en igualdad de condiciones, implementando metodologías que permitan que aquellos que disponen de menores recursos discursivos y/o idiomáticos puedan defender y conseguir apoyos para sus planteamientos, donde el “débil debe ser capaz de encontrar su propia voz” (Fung, 2003: 7). Por ello, las esferas públicas deben ser construidas con metodologías participativas que garanticen que los que “no tienen voz” logren articular y expresar sus argumentos con la suficiente fuerza como para ser tenidos en cuenta por los participantes más técnicos o de mayor nivel educativo. (Ibíd.)

**E) CUÁNDO: la frecuencia y periodicidad.** La convocatoria de las reuniones del mecanismo de participación debe estar pensada para generar la participación constante, pero sin agotar ni cansar a los participantes. También debe ser adecuada al tema de discusión: para según qué aspectos, quizás una única ronda de deliberación sea suficiente. Para otros más complejos –o más estructurales- puede ser necesario convocar numerosas y frecuentes reuniones. En este aspecto Font destaca que es fundamental tener en cuenta el tiempo disponible fuera del trabajo como factor clave que condiciona el quien y el cómo se participa,

al ser un recurso limitado para los ciudadanos/as, es necesario que las propuestas de democracia participativa promuevan la formación y la motivación, a más de garantizar que dicha participación tendrá incidencia en la toma de decisiones y en la formulación y ejecución de políticas públicas, para evitar la sensación de haber estado derrochando su preciado tiempo para nada (Font 2004, s/p).

**F) PORQUÉ y PARA QUÉ: lo que está en juego.** El interés de la ciudadanía en la participación dependerá a menudo de cuáles son sus expectativas, sus aspiraciones, lo que está en juego en ese debate. ¿Afecta su bienestar o sus creencias? ¿Es algo directamente relacionado con sus condiciones de vida? Si los temas afectan o no a las creencias, valores y normas fundamentales de la ciudadanía: si no afectan, si son temas no considerados esenciales (deliberación fría) es más fácil conseguir consensos. Si afectan a estos valores y creencias (deliberación caliente) resulta mucho más complejo el proceso de deliberación y la definición de acuerdos (Fung, 2003:8). Si

bien en muchos casos se opta por deliberaciones “frías” para evitar los conflictos y apasionamientos, Fung defiende que en los casos de deliberaciones “calientes”, hay mucha más participación e implicación, lo que enriquece mucho más el proceso y sus resultados pueden ser más sostenibles e impactantes (Ibíd.)

Respecto a las funciones e impactos que puede tener el espacio público deliberativo, Fung apunta el aumento de las competencias democráticas; la mejora de la justicia y la equidad en las políticas públicas; una mayor eficacia en la implementación de las políticas públicas; la circulación bidireccional de información entre servidores públicos y ciudadanía, además de contribuir a la capacitación y movilización popular (Fung, 2003).

**G) El “empoderamiento” del espacio.** Como empoderamiento, Fung entiende el reconocimiento y capacidad de incidencia e impacto que tiene el espacio en las políticas públicas, tanto por parte de la autoridad gubernamental como por parte de la ciudadanía (Fung, 2003: 9). El mecanismo de participación debe ser reconocido y legitimado por el gobierno, y debe tener la aspiración de incidir, enriquecer y condicionar las políticas públicas: esto es lo que garantizará una mayor participación, implicación y apropiación por parte de la ciudadanía, “generando incentivos poderosos al ofrecer una rebanada del poder del Estado a cambio de la participación” (Ibíd.). Idea ratificada por Goldfrank cuando habla de una “supervisión centralizada” que asegure la implicación de la máxima autoridad política para garantizar la apropiación, sostenibilidad y trascendencia del mecanismo y/o proceso participativo. (Goldfrank, 2006: 8).

Para que el espacio sea reconocido y legítimo en el marco del proceso de toma de decisiones, debe disponer de reglas e información asequibles que garanticen la transparencia y el acceso del público en general a una información clara y veraz, que garantice procesos de consulta y toma de decisiones informada (Ibíd.). Además, el proceso de participación, toma de decisiones e implementación de las mismas implica también el monitoreo y seguimiento de las decisiones tomadas en las mismas para verificar su cumplimiento.

A partir de las condiciones políticas y las características a tener en cuenta en el diseño de la PCI, se puede presentar una matriz analítica que puede ayudar a la clasificación y comprensión de las diferentes estrategias de institucionalización de la participación, en función de los objetivos planteados por los responsables políticos y las

expectativas de la ciudadanía. Estas serán las categorías analíticas que tendremos en cuenta en el análisis del SGP del Municipio de Quito como mecanismo de participación institucionalizada.

### **VARIABLES EN EL DISEÑO DE LA PCI**

<b>DINÁMICA PARTICIPATIVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema estable</li> <li>• Proceso participativo puntual</li> </ul>
<b>CONDICIONES POLÍTICAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voluntad política</li> <li>• Descentralización y autonomía local</li> <li>• Contexto político: relación con el gobierno nacional</li> <li>• Tamaño del municipio</li> <li>• Marco legal y normativo</li> <li>• Recursos fiscales</li> <li>• Estructura funcionarial competente y comprometida</li> <li>• Capital Social</li> </ul>
<b>FACTORES DE DISEÑO INSTITUCIONAL DEL MECANISMO DE PCI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Misión y visión: que pretende conseguir</li> <li>• Quien convoca</li> <li>• Quien participa</li> <li>• Qué: los temas de discusión y toma de decisiones</li> <li>• Cómo: el tipo de discusión (consenso, deliberación, consultivo, etc.)</li> <li>• Cuándo: frecuencia y periodicidad</li> <li>• Porqué y para qué: motivaciones y expectativas de la participación</li> <li>• Incidencia en la toma de decisiones: vinculante, consultivo, etc.</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia

Cerramos aquí este capítulo que plantea una aproximación al debate teórico y político que rodea al cuestionamiento de la democracia representativa como única forma legítima de participación democrática y que plantea otras formas de democracia, otros proyectos políticos democráticos que se plantean que la democracia no puede considerarse como tal si no incluye equidad, igualdad, inclusión y garantía de todos los derechos: individuales y políticos, pero también económicos y sociales. Este debate, llamado por algunos autores la disputa democrática –especialmente activo y prolífico en América Latina, pero no sólo- se encuentra enmarcado en una modificación del contexto político que amplía el canon democrático a todos los aspectos del funcionamiento de la sociedad y que responde también a la flexibilización de las fronteras estáticas entre sociedad política y sociedad civil, entre Estado y ciudadanía



mayor inclusión –tanto desde la perspectiva neoliberal como desde la perspectiva de la democracia radical-.

En este contexto de interpelación a la democracia liberal, la democracia participativa como proyecto político supone la defensa de la extensión de la práctica política más allá de los mecanismos tradicionales de representación electoral, en la búsqueda de una mayor profundización de las prácticas democráticas. La participación ciudadana institucionalizada supone la creación y puesta en marcha de nuevos mecanismos, instituciones y reglas de juego que buscan aumentar la participación en la vida pública: innovaciones en la gestión pública y la toma de decisiones como respuesta a las crisis de legitimidad del proyecto político democrático neoliberal.

Un nuevo marco de interpretación ha sido a la vez impulsado y transformado por las acciones colectivas de los movimientos y organizaciones sociales del continente, y que a la vez también les ofrece un nuevo marco de incidencia, empoderamiento y agencia. Las apuestas de algunos gobiernos de partidos y movimientos de izquierda –sobre todo locales y regionales, pero también algunos estatales- por implementar mecanismos de democracia participativa son intentos más o menos exitosos de democratizar la democracia, de profundizarla y hacerla más social a la vez que política. Aunque se debe reconocer también que muchos de estos mecanismos participativos han sido apropiados e incorporados como herramienta de gestión por el discurso neoliberal de los organismos multilaterales del Consenso de Washington y de algunos gobiernos, usando el argumento de la participación y la sociedad civil como alternativa a un supuesto Estado ineficiente que debe ser re-estructurado y reducido. Es la confluencia perversa en el discurso participativo.

## **CAPÍTULO 2. Descentralización, gobierno local y participación en Ecuador**

La trayectoria de la participación ciudadana como práctica social desde el retorno de la democracia al Ecuador en 1978, ha tenido diferentes momentos y concepciones, y ha estado ligada siempre a las transformaciones y debates sobre el carácter del Estado y, especialmente, a los procesos de descentralización y autonomía impulsados desde diferentes sectores políticos, ideológicos y sociales.

En este capítulo se pretende hacer una aproximación al contexto y proceso histórico y político que ha vivido el Ecuador desde la década de los 90 hasta la constitución del 2008, un proceso marcado por los diferentes intentos y perspectivas de re-estructuración del Estado a través de su reducción, desconcentración y/o descentralización, en función de las agendas políticas nacionales e internacionales. Se hará mención al proceso de descentralización del Estado como uno de los elementos fundamentales en la reconfiguración del poder local como espacio de decisión política que confronta y/o cuestiona a los gobiernos nacionales. Especialmente en el caso de las grandes ciudades, se verá como la concepción del municipio evoluciona de la visión puramente administrativa y proveedora de servicios a una concepción de gobierno ejecutivo en el ámbito local, con capacidad para regular, ordenar, gestionar y definir modelos propios de desarrollo y construcción social de ciudadanía. Es justamente en este último aspecto donde se revisará el peso que los procesos de democracia participativa –y los instrumentos y mecanismos que la operativizan- toman en algunos municipios ecuatorianos al amparo de una tendencia creciente en América Latina enmarcada en el proyecto político de partidos y movimientos de izquierda que llegan al poder a finales de la década de los 90. Ecuador no es una excepción en ese proceso, aunque con sus especificidades sociales y políticas. Y Quito, como veremos, tampoco.

### **2.1 Del municipio administrativo al gobierno local**

Para poder abordar el proceso que ha llevado a la reconsideración de los municipios en Ecuador como nuevos espacios de gobierno local, es necesario hacer una aproximación inicial al proceso de descentralización que ha cruzado los procesos de consolidación democrática de América Latina –sin olvidar los procesos de descentralización que también se han vivido en Europa, Asia e incluso África, en contextos políticos considerablemente diferentes-. Es un tema que está presente en la agenda de los

organismos multilaterales, en partidos conservadores, liberales y de izquierdas, de ámbito nacional y local, e incluso forma parte de la agenda de movilizaciones de muchas y diversas organizaciones sociales<sup>10</sup>. Y precisamente son esas diferentes perspectivas las que crean la disputa del sentido de la descentralización en función del modelo de Estado, la misión y la visión socioeconómica que va a tener esa descentralización:

la descentralización es consustancial al proceso de democratización del Estado, en tanto redefine la centralidad, es decir el poder, dentro de la estructura estatal y además, replantea las formas de representación y participación de la población (...) cualquier proyecto de descentralización tendrá que ver con la correlación de fuerzas en cada coyuntura específica. Esto significa que la descentralización se define en un ámbito conflictivo de intereses (Carrión, 2003: 16)

Si entendemos la descentralización como un campo de intereses en disputa, que moldean una visión de Estado y un proyecto político concreto, y siguiendo a Carrión (2003), podríamos identificar tres aproximaciones posibles a la idea de descentralización:

-En el marco del modelo neoliberal de reducción del Estado, una perspectiva de la descentralización supone en realidad, la privatización de los servicios para reducir el peso de lo público, a la vez que se potencia la ampliación del mercado y la transferencia de la responsabilidad de la provisión de servicios –y derechos- al sector privado. La descentralización de competencias del Estado hacia otros organismos puede ser un mecanismo para lograrlo.

- Otra aproximación busca con la descentralización, racionalizar la administración pública a partir del énfasis territorial, a través del principio de la preeminencia de la gobernabilidad territorial como motor del desarrollo y de una mayor participación de la población.

- Por último, se podría hablar de procesos de descentralización basados en principios identitarios y/o de autonomías, donde el derecho a gobiernos locales autónomos en el marco de Estados nacionales está basado en el reconocimiento de los derechos colectivos. No obstante, cabe ser muy preciso en esta última aproximación, ya que a menudo se tiene a la confusión de la reivindicación de una autonomía de carácter identitario con la de una autonomía de carácter económico, donde la demanda de más

---

<sup>10</sup> Como ejemplo, el planteamiento de territorios autónomos con gobiernos propios para los pueblos indígenas es también un proceso de descentralización

autogobierno y menos ingerencia del Estado nacional en los procesos mercantiles público-privados está más ligada a intereses económicos de clase<sup>11</sup>.

Los procesos de descentralización y reforma del Estado han llevado entonces a una reconfiguración de lo local, y de las relaciones de lo nacional con lo local, y viceversa (Brugué y Gomà, 1998). A pesar de la heterogeneidad de los modelos de descentralización, de las discusiones prolíficas sobre bondades e inconvenientes, el resultado después de casi 20 años de procesos discontinuados pero constantes, han llevado en América Latina al fortalecimiento de los municipios como espacio de gobierno local,

en un proceso caracterizado por una revalorización del municipio como espacio emergente en el contexto de la globalización y por un cambio en el rol de los actores locales, que pasaron de actuar como gestores de políticas decididas en otros niveles de gobierno a participar en la definición de las mismas (Brugué y Goma, 1998: 22).

A menudo, este empoderamiento se ha hecho, precisamente, a costa del Estado central al establecerse nuevas relaciones de poder en lo local donde no necesariamente los grupos dominantes son los mismos que dominan en la esfera nacional (Ramírez, 2005). De hecho, a menudo es justamente ese hecho político particular y diferencial el que se utiliza para convertir el espacio de gobernabilidad local en un espacio de confrontación de lo nacional. Carrión destaca efectos perversos del proceso de “municipalización”: debilitamiento del contenido y visión de lo nacional; pérdida de importancia de los niveles territoriales intermedios (supra-municipales); desorganización y dispersión de la estructura administrativa (duplicidad y superposición de instancias estatales a menudo sin un esquema claro de organización de competencias) y una mayor inequidad entre territorios.

Pero por otro lado, esta transformación del municipio provisor de servicios sin agenda política a un gobierno local empoderado con mayor interacción y participación política de la ciudadanía plantea también una oportunidad de construcción democrática desde la proximidad, con agendas vinculadas al desarrollo territorial endógenos pero no aislado, y ha colocado a las ciudades más importantes –e incluso a municipios de tamaño medio- en la agenda de construcción de los proyectos nacionales y del

---

<sup>11</sup> Como veremos más adelante en el caso ecuatoriano, las demandas de autonomía y mayor autogobierno de los grupos socioeconómicos de las regiones costeras son esencialmente diferentes a las demandas de autonomía indígena, basadas estas últimas en procesos identitario y culturales históricos apegados al territorio, con enfoques de organización de la vida y modelos de desarrollo propios.

multilateralismo multinivel internacional<sup>12</sup>. Es lo que se denominaría “*nuevo localismo*”: “en un entorno cada vez más diversificado y más globalizado, el rol de los gobiernos locales no sólo no se ve debilitado, sino que experimenta un fuerte impulso” (Brugué, Gomà, 1998: 18) y que en el caso de América Latina confirma un proceso de “municipalización de la escena local, sustentada en el fortalecimiento de los gobiernos municipales, en desmedro de otras instituciones públicas y privadas” (Carrión, 2003: 19). Para Carrión, el gobierno municipal presenta “una mutación del municipio de notables (caciquil, patronal)” (Ibíd.) hacia al menos dos opciones de gobierno local – aunque la amplia casuística ha demostrado que existen numerosos modelos intermedios y/o mixtos entre estas dos opciones-:

-el llamado municipio empresarial-moderno, en el que se entiende al alcalde como gerente que busca la eficiencia en la provisión de servicios a través de su privatización/externalización (empresas y fundaciones), que entiende la ciudad como parte intrínseca del mercado globalizado y que se mantiene en el planteamiento neoliberal según el cual lo público es ineficiente, lo privado es eficiente. En este municipio a menudo parte de las funciones

-El municipio democrático-participativo: en el que el alcalde es un “jefe de gobierno” que pretende gobernar la ciudad desde un enfoque de derechos y el principio del bien público común y, a menudo, incorporando la participación como principio de su gestión. En este modelo, se produciría en realidad una “centralización” desde la descentralización, al recuperarse la función pública del nivel local de gobierno.

A partir de esta aproximación teórica a los procesos de descentralización y municipalización, se describirá a continuación el proceso histórico ecuatoriano de reforma del Estado, descentralización y municipalización como un contexto imprescindible para entender, a continuación, el contexto político-administrativo que ha posibilitado la capacidad y voluntad de algunos de estos municipios –el de Quito es uno, el más grande, pero no el único- para incorporar en sus modelos de gobierno local los principios y mecanismos de la democracia participativa.

## **2.2 Municipalismo y descentralización en Ecuador**

En el caso ecuatoriano, el fin de la dictadura y la reinstauración de la democracia en

---

<sup>12</sup> Instancias como la Coordinadora de Gobiernos Locales Unidos –CGLU- tiene participación e incidencia en espacios de discusión globales, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, como el Foro Urbano Mundial, el Foro de Davos o el Foro Social Mundial.

1979 supusieron la recuperación del rol de intermediación de los partidos políticos en la relación estado-sociedad, acaparando una vez más la legitimidad de la representación política. La participación política en el país se reactiva después de años de prohibición, pero legalmente queda circunscrita a los procesos electorales –ya sea para la elección de autoridades, ya sea en procesos de consulta popular-. El retorno democrático, además, parecía prometer democratización y mejoramiento de las condiciones de vida, siguiendo el impulso de la década de los 70 de modernización desarrollista de la economía a partir del boom petrolero. Pero después de un breve “instante” de recuperación y consolidación económica, muchas de las expectativas políticas y económicas se ven frustradas cuando el Estado democrático no consigue responder a las demandas sociales acumuladas por diversos sectores (Barrera, Unda, 1998).

En esta situación de inestabilidad, se inicia en Ecuador lo que algunos autores han dado en llamar “el tortuoso camino del ajuste” o, lo que es lo mismo, la década de reformas estructurales del Estado bajo la influencia del modelo neoliberal impulsado por las instituciones multilaterales del Consenso de Washington (Barrera, Unda, 1998; Ramírez, 2000). Pasando por encima de la discusión sobre los efectos de las políticas neoliberales en la economía del país, lo cierto es que el proceso de re-estructuración del Estado acometido bajo el mandato del FMI y el BM está directamente relacionado con el proceso de descentralización y las demandas de autonomía en el Ecuador,

Entre los cambios políticos de mayor trascendencia durante las dos últimas décadas en América Latina se encuentran dos procesos. De un lado, el debilitamiento del estado-nacional y sus profundas reformas institucionales con miras a convertirse en un eficiente aparato para administrar la inserción de las economías locales en la economía global; y de otro lado, la revitalización de los territorios sub-nacionales, los espacios y micro-identidades locales, el fortalecimiento de las ciudades como nuevos espacios políticos (Ramírez, 2005: s/p).

Así, entre finales de los años ochenta e inicios de los años noventa el debate sobre la descentralización en Ecuador recibió un doble impulso: por un lado, de las recetas impulsadas por los organismos multilaterales –BM, FMI- en el marco de los principios del Consenso de Washington de reducción del Estado Central y liberalización de la economía. Por otro lado, de las presiones de ciertas élites políticas regionalistas que vieron en las propuestas de descentralización y autonomía una vía para consolidarse en el poder político de ámbito regional y local cuando parecía evidente que el central se desmoronaba.

En el primer caso, la descentralización formaba parte de un programa de reforma del estado basado “en la privatización de empresas públicas, en el debilitamiento de la capacidad de regulación del estado, en la desburocratización, en el aperturismo económico y comercial y en la liberalización del mercado de capitales” (Barrera 2007: 179)<sup>13</sup>. La descentralización se planteaba con unas características particulares que iban a condicionar su concreción posterior –o, precisamente, los problemas que lo impidieron- se planteaba ligada a la reducción del Estado, sin un marco jurídico específico y concreto y vinculada a un organismo nuevo y sin precedentes en la historia de la estructura del Estado –el CONAM- (Ibíd.). El proceso de reducción del Estado y su “incapacidad para abordar las intensas tareas redistributivas que le son propias y en particular en la deficiencia en la prestación de servicios públicos, tales como la educación, la salud, la atención y protección de los grupos vulnerables” (Ojeda 1998: 71) potencia a su vez la pérdida de confianza de la ciudadanía en el gobierno central a cambio de una mayor fe institucional en los gobiernos locales de proximidad, que, como vimos, hacen una transición progresiva de gobiernos de pura gestión administrativa a gobiernos que defienden su “poder local” frente a las correlaciones de fuerza a nivel nacional. Se sitúan las esperanzas en la descentralización en los gobiernos locales como “una de las alternativas de redemocratización de la sociedad y de mejoramiento de las condiciones de vida de la población especialmente la de menores recursos” (Ibíd.72). Sin embargo, si por un lado se pretende debilitar la capacidad de gobierno y gestión de lo público por parte del Estado Nacional a través de la descentralización, Ojeda destaca que el mismo proceso provoca como efecto rebote el fortalecimiento del mismo al dar lugar a una política de proximidad en los gobiernos locales que generan nuevas interacciones y espacios de participación política para la ciudadanía organizada o no.

Todo este proceso se daba enmarcado en una de las peores crisis económicas y financieras que han asolado al país. Un caldo de cultivo que sirvió, a su vez, para la efervescencia de demandas autonómicas regionalistas por parte de ciertos grupos de poder de la Costa que llegaron a su momento álgido de tensión con la auto-convocatoria –convocados precisamente de grupos locales y gobiernos provinciales y/o municipales-

---

<sup>13</sup> De hecho, la primera ley en Ecuador que explícitamente hace referencia a la es la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada (1993), que atorgaba al Consejo Nacional de Modernización, CONAM, la responsabilidad de iniciar el proceso de descentralización en el marco de los procesos de reforma del Estado.

de consultas populares no vinculantes acerca de una mayor autonomía regional<sup>14</sup>.

Este proceso de demandas de autonomización política por parte de diversos actores son también para Ramírez, una muestra de que el estado-nacional ecuatoriano ya no era capaz de “soldar a los individuos y sus intereses a las colectividades y sus representaciones, en el contexto de un territorio específico” (Ramírez, 2000: 146) y se da en el marco de un “capitalismo globalizado” que, a diferencia del capitalismo de principios de siglo XX, necesita ahora nuevas bases territoriales para desarrollarse, territorios permeables y flexibles que se adapten mejor a los requerimientos de libertad total para los flujos de bienes y capitales. Y esto puede darse perfectamente en el ámbito de grandes ciudades globales cosmopolitas para las cuáles la presencia de un estado central regulador puede ser más bien un obstáculo que un servicio. Así, las demandas autonomistas y de descentralización estarían ligadas a su vez a un “reacomodo de la economía, la política y la cultura nacionales a la dinámica de la globalización. Esta última aparece nombrada fundamentalmente, en el conflicto regional, como parte de un proceso de des-estructuración y re-estructuración de los territorios y las identidades locales” (Íbid. 147) en el cual las agendas políticas reformistas de los sujetos regionales/locales apuntan, sobre todo

a la implantación de una estructura estatal mínima (e incluso a su desaparecimiento) que permita el control local (por medio de gobiernos provinciales/regionales) de los mercados dentro de una perspectiva de anexión rápida (de ahí, por ejemplo, la recurrencia en el tema portuario en las diversas propuestas autonómicas) y flexible (de ahí la insistencia en una distribución y colocación diferenciadas de los tributos e impuestos para las diversas regiones) al circuito mercantil globalizado -por la vía de colocación de inversiones extranjeras o por la directa presencia de industrias multinacionales en zonas determinadas,(Íbid.148)

En este sentido,

la institución del modelo autonómico puede ser visto, en esta perspectiva, como una suerte de atajo o como un instrumento político para acelerar la dinámica de transformación de los cimientos institucionales de la economía y la política locales en miras a una adecuada sintonía con los ritmos e imperativos de la economía-mundo (Íbid.149)

Estaríamos hablando, por tanto, de demandas autonómicas que, si bien apelan al sentido identitario, no se basan en éste, sino en un enfoque de mayor autonomía y capacidades

---

<sup>14</sup> Estas consultas no tuvieron ningún efecto real más que lograr hegemonías locales para ciertos caciques locales o introducir ciertas políticas económicas para beneficiar sectores económicos que re centralicen los recursos; como fue el caso de la crisis bancaria de 1999 (Carrión, Dammers 2007, 11).



para la regulación económica y, por efecto, para la gestión administrativa y política de territorios locales/regionales más factibles de ser monopolizados sin conflicto ni oposición por las élites políticas locales<sup>15</sup>. En el contexto de modernización neoliberal que vive Ecuador en los años 90, éstas demandas encuentran un cierto eco legislativo<sup>16</sup> y se inicia una discusión sobre la descentralización del Estado –o las descentralizaciones, teniendo en cuenta los diferentes y diversos modelos propuestos– que no acaba de culminar en un proceso homogéneo a pesar del empuje normativo que ofrece la Constitución de 1998, donde se define al Estado ecuatoriano como “pluricultural y descentralizado”. Pero la descentralización siguió siendo un “cuello de botella” en el panorama político ecuatoriano al no lograr concretarse un modelo regulado, homogéneo e institucionalizado que respondiera a los diferentes intereses y visiones de la descentralización, las competencias y las autonomías que cruzan el país,

Varios factores concurren en este resultado: un camino zigzagueante y discontinuo en las políticas descentralizadoras, la adopción de un modelo de escaso rendimiento –como lo es el de convenios “uno a uno”–, una eterna crisis política que evapora cualquier objetivo de mediano plazo por las urgencias del día. En fin, una dinámica que no alcanza a producir efectos acumulativos y consistentes. (Barrera, 2007: 177).

Si bien el país no ha avanzado en el modelo de descentralización y los resultados no han sido quizás los deseados, un efecto de este proceso inconcluso, defendido por Carrión y Dammers, es el fortalecimiento indudable de los gobiernos locales de las ciudades más grandes, especialmente el de Quito y Guayaquil, que asumen más competencias en función de sus capacidades administrativas y políticas convirtiéndose a su vez en polos de oposición al Gobierno Central en los momentos de máxima confrontación política, como veremos adelante<sup>17</sup>. Este proceso de mayor autonomía y poder local supone una oportunidad para algunos gobiernos locales a la hora de implementar políticas de gestión participativa y de proximidad en sus territorios, como veremos a continuación.

---

<sup>15</sup> Cabe aquí la distinción entre las demandas autonomistas de las regiones costeñas ecuatorianas de las demandas de territorios autónomos indígenas, basadas éstas sí en la exigibilidad del autogobierno y la gestión del territorio ancestral a partir de la existencia como grupo cultural definido y de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades reconocidos tanto en la legislación nacional como en la internacional. Ni son lo mismo, ni buscan lo mismo.

<sup>16</sup> La aprobación en 1993 de la Ley del Distrito Metropolitano de Quito que descentraliza las competencias de planificación del transporte, y medio ambiente y manejo exclusivo del suelo urbano, así como la posibilidad de la desconcentración intra municipal supone el reconocimiento, por primera vez, de un régimen especial para la gobernabilidad de las ciudades con más de un millón de habitantes (Carrion, Dammers 2007. 10).

<sup>17</sup> De hecho, la voluntad de más y mayor autonomía para los gobiernos locales ha conseguido en algunos momentos aunar a alcaldes de muy diferente tinte político, como cuando diversos alcaldes y prefectos–entre ellos Moncayo, Nebot y Tituaña– presentaron ante el Ejecutivo y el Congreso una propuesta conjunta y consensuada de autonomía y descentralización en el 2006, aunque sin mayor impacto legislativo en aquel momento (Carrion, Dammer 2007, 11)

### **2.3 Descentralización y participación ciudadana.**

El discurso y la práctica de la participación ciudadana en la definición y gestión de políticas públicas en Ecuador va de la mano y en paralelo a los debates sobre la descentralización que se han expuesto hasta el momento. Si durante la primera década después del retorno a la democracia el discurso de participación política está prácticamente restringido a la participación puntual a través de elecciones y partidos políticos, los años 90 –y sobretudo los primeros años del nuevo siglo- se presentan muy prolíficos en discursos y propuestas de más participación, aunque desde muy diferentes perspectivas.

Como vimos en el capítulo anterior, la “confluencia perversa” que identifica Dagnino en el uso de la participación por parte del proyecto político neoliberal también tiene un aterrizaje en el caso ecuatoriano. Así, es en la década del ajuste y la reforma del estado bajo el influjo neoliberal cuando se empiezan a encontrar intentos legislativos de promover la participación social y ciudadana, pero no tanto en el sentido de promover una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la iniciativa legislativa, sino más bien en el sentido de potenciar la privatización de la gestión y los servicios en detrimento de la responsabilidad directa del Estado. La Ley de Modernización del Estado (1993), la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1993), y la Ley de Descentralización y Participación social (1997) dedican espacios más o menos relevantes a la participación, y “en cada una de ellas hay una lectura particular de la participación y de su rol como parte de la relación entre Estado y sociedad o como ejercicio de derechos por parte de la población” (Barrera y Unda, 1998: 30). Para Barrera y Unda, la Ley de Modernización hace un uso instrumental de la participación siempre que sea útil para la “iniciativa privada”, en la cual el sujeto buscado de “la participación deseada es el capital privado apropiándose del capital público” (Ibíd.). En el caso de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, la participación está limitada a la ejecución de obras en los barrios, con participación comunitaria bajo la forma de “co-gestión”, “co-financiación” y mano de obra. En lo que respecta a la Ley de Descentralización y Participación Social ya se encuentra una definición más precisa que hace referencia a la participación de todos los sectores sociales en las diferentes dimensiones de la vida social y política (Ibíd. 31).

Este proceso de incorporación del discurso participativo en la gestión política tiene un impulso definitivo con la Constitución de 1998. En un contexto marcado por la

reforma neoliberal, la crisis política y de representatividad de los partidos tradicionales y el auge y presión de movimientos sociales –especialmente el movimiento indígena–, la Asamblea Constituyente del 98 pretende “resolver esta crisis política e integra varias demandas en términos de derechos y participación, pero con límites, debido al énfasis en la gobernabilidad y la consagración del mercado como eje del desarrollo” (Ortiz 2008:14). No obstante,

al no modificar la estructura presidencial y centralista del Estado no hay condiciones para una participación que incida en las decisiones estratégicas, que permanecen en cenáculos tecnocráticos ajenos a la ciudadanía (...) A esto se suma una falta de voluntad política de los partidos, celosos de su representación, factor que incidirá en lo posterior ausencia de leyes secundarias y mecanismos que operativicen la participación ciudadana (Ibíd.).

En este sentido, Barrera y Unda también destaca la incorporación de la participación en el marco de los derechos colectivos que concentra

la mayor parte de la participación propositiva y reivindicativa de los movimientos y de las organizaciones sociales. De esta manera, la acción de los movimientos sociales reconfigura el espacio de la democracia volcándolo hacia el reconocimiento de derechos negados -cumplimiento de la democracia- y hacia la incorporación de nuevos derechos –ensanchamiento y radicalización de la democracia" (Barrera y Unda, 1998: 28).

Los avances en legislación de la Constitución del 1998 respecto a la participación ciudadana y la mayor autonomía que concede a los gobiernos locales para legislar en nuevos ámbitos abren un nuevo marco normativo que da pie a innovaciones institucionales que se realizan, sobre todo, a nivel de los gobiernos locales. El caso del Sistema de Gestión Participativa en Quito es uno de ellos. Muchos otros gobiernos locales inician procesos participativos para la elaboración de los planes de desarrollo local. Según un estudio realizado por la Secretaria Nacional de Planificación (SENPLADES) en el 2009, un 91,2% de los gobiernos locales ecuatorianos han elaborado sus planes de desarrollo de forma participativa, a través de diversos mecanismos: asambleas (88,1%), consultas (84,3%), mesas de trabajo (88,1%), consejos cantonales (73,6%), cabildos abiertos (61,6%) y consejos de desarrollo (57,8%). El 19,5% de los municipios encuestados aseguran haber usado también otros mecanismos, como encuestas, visitas de las autoridades, consultas a líderes comunitarios, etc. (SENPLADES, 2011)<sup>18</sup>. En este caso, se trataría principalmente de lo que Parés define como procesos participativos (Parés, 2009), es decir, estrategias de fomento de la

---

<sup>18</sup> El estudio de la SENPLADES se realizó mediante encuesta telefónica a todos los municipios del país.

participación ciudadana para la elaboración de un plan o ley determinado, en un momento puntual. Si hablamos de la puesta en marcha de otros mecanismos de participación, la cifra se sitúa en nada despreciable cifra del 58% de los municipios encuestados que responden afirmativamente. No obstante, dentro de este “otros”, la SENPLADES incluye una amplia casuística de actividades consideradas de “participación”, desde asambleas temáticas para la discusión de políticas sectoriales hasta visitas de las autoridades a las comunidades y/o barrios, lo que probablemente, influye a aumentar la cifra de municipios que respondieron afirmativamente (SENPLADES, 2011)<sup>19</sup>.

Estos importantes avances en la institucionalización de la participación en muchos municipios ecuatorianos a partir del nuevo marco legal son cuestionados por algunos autores que han analizado la relación entre participación, descentralización y gobiernos locales. Por un lado, Ojeda argumenta que hay poco interés en los procesos de participación por razones que “tienen que ver con la cultura política autoritaria. El clientelismo, la débil tradición participativa, la carencia de mecanismos e instituciones que faciliten la participación” (Ojeda, 1998: 84). Por su lado, Ortiz se centra más bien en el aislamiento de los procesos participativos “distantes de la política a la que consideran “impura”, sin capacidad de democratizar la democracia representativa que vive su peor crisis”(Ortiz, 2008: 15). Carrión en cambio ve en la falta de voluntad política de las autoridades locales el mayor obstáculo para una práctica efectiva de procesos participativos: “La participación popular y el mejoramiento de la representación social no les interesa en absoluto, porque significa romper las bases sociales sobre las cuales descansa su poder. La participación popular es aceptada sobre la base de su no institucionalización y, además bajo un esquema de cooptación que garantice y reproduzca su clientela [F.Carrión, 1998:24, citado en Ojeda 1998: 84).

No obstante estas objeciones, lo cierto es que el proceso de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales de los últimos 20 años en Ecuador ha estado fuertemente marcado por el planteamiento de ciertos sectores políticos y sociales de izquierda de un nuevo modelo de gestión y gobierno local, los llamados gobiernos locales alternativos, un modelo que tuvo un papel importante en los diversos factores políticos que condicionaron las primeras actuaciones de Moncayo al llegar a la alcaldía,

---

<sup>19</sup> En el estudio publicado por la SENPLADES no hay ninguna aclaración metodológica ni conceptual sobre qué se considera mecanismos de gestión participativa y cuáles han sido los criterios para definirlos.

entre ellas, la puesta en marcha del Sistema de Gestión Participativa.

#### **2.4 Los nuevos gobiernos locales “alternativos”.**

Como se vio en el capítulo anterior, la irrupción del proyecto político participativo en América Latina va de la mano del acceso al gobierno de partidos y movimientos políticos vinculados a organizaciones sociales y con claras tendencias políticas de izquierda, enmarcados a su vez en las “tendencias paralelas de descentralización y democratización que se dieron en Latinoamérica durante las décadas de 1980 y 1990 (que) estimularon experiencias similares dentro y fuera de Brasil, especialmente donde los partidos de izquierda estaban aliados con movimientos sociales que demandaban tanto democracia como mejoras en los servicios urbanos” (Goldfrank, 2006: 5). El rápido crecimiento y extensión de esta tendencia participativa en la gestión local – especialmente a través del mecanismo del presupuesto participativo<sup>20</sup> llegó también a Ecuador en este caso de la mano principalmente de organizaciones indígenas y campesinas que optaron por la participación electoral para alcanzar los espacios de toma de decisiones en sus territorios. Se trata en este caso de “una corriente de municipios innovadores, resultante y paralela al fortalecimiento de diversos movimientos sociales, que trata de constituir lo local como espacio de nuevas estrategias políticas de reconstrucción democrática y de recomposición de la maltrecha calidad de vida de amplísimas capas de la población” (Ramírez, 2005: s/p).

Este surgimiento se da en el contexto político de Ecuador ya comentado - cuestionamiento a la centralidad del Estado y activación de demandas autonómicas e identitarias vinculadas al territorio-, pero también son una reacción a la falta de respuesta efectiva de la democracia de 1978 a las demandas sociales de más igualdad, redistribución y participación política por parte de los sectores campesinos y populares organizados, lo que ha generado “múltiples expresiones de distanciamiento, malestar y crítica hacia las instituciones democráticas -que han bordeado incluso en intentos de dismantelar las vigentes ‘reglas del juego’ político y de búsqueda de nuevas formas de recrearlas” (Ramírez, 2005: s/p), que se vieron reforzadas por

la consolidación de un tejido asociativo dinámico que, desde inicios de los noventas, propaga sus filamentos en torno del movimiento indígena, de diversas organizaciones sociales -mujeres, jóvenes, barrios-, de organismos no gubernamentales, agencias de cooperación internacional, organismos públicos

---

<sup>20</sup> Entre 2000 y 2006 el número de municipios latinoamericanos que recurrieron al presupuesto participativo pasó de 200 a más de 1300, sobre un total de 16.000 existentes (Cabannes 2006, citado en Ramírez, Welp 2011: 11)

autónomos, ciertos partidos políticos, y autoridades locales, y que ha ido articulando una serie de experiencias alternativas de gestión de la política, la economía y la cultura en una perspectiva que busca disputar la vigencia de los derechos ciudadanos (Ibíd.).

La emergencia en la arena pública del movimiento indígena y de sus demandas de derechos colectivos capitalizaron también buena parte de este cuestionamiento a las instituciones de la democracia representativa, acompañadas de demandas de democratización del poder local a través de las dinámicas de acción colectiva propias de los movimientos sociales. Se trata así de plantear la democratización del poder local como recurso para modificar las relaciones de poder establecidas desde una tradición cultural participativa inherente a los mecanismos de funcionamiento social propios de las comunidades indígenas que propone repensar las instituciones de poder tradicional. La propuesta de los gobiernos locales alternativos del movimiento indígena y campesino se presenta como una forma innovadora de construcción del poder político a través de la disputa de la institucionalidad

por primera vez desde la fundación de la República (1830) ciertos espacios de decisión pública en el nivel nacional (diputaciones) y local (municipios) son conducidos directamente por una trama de sectores sociales, históricamente excluidos del sistema político. La ampliación de la participación popular, la creación de nuevos espacios públicos para la construcción dialógica de los intereses colectivos, y la búsqueda de formas alternas de desarrollo se insertan así en un más vasto proceso de re-acomodo político, institucional, y cultural activado gracias a la emergencia de un nuevo sujeto político con capacidad de movilización y propuesta en los múltiples niveles de la política nacional (Ramírez, 2005: s/p).

Ospina remarca también que la participación política del movimiento indígena en las elecciones locales –y nacionales- no se trataba simplemente de un cambio en el partido de turno, sino que se pretendía demostrar que era posible hacer un gobierno diferente a lo que hasta esa fecha se había vivido en el país

Se apostó entonces por una gestión participativa que pudiera aportar a la construcción de un nuevo tipo de democracia en el país, una gestión que rebasara los límites de la construcción de obras físicas y pudiera convertirse en articuladora de procesos de desarrollo local, teniendo como meta principal el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos más vulnerables. En definitiva se apostó por construir gobiernos locales con todo lo que ello implica. (Ospina, 2006: 10)

Este proceso tuvo también una rápida extensión en el país, ligado también a los resultados electorales positivos del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP), que obtuvo sus primeras seis alcaldías en 1996, incluyendo Guamote y

Cotacachi, dos de los ejemplos más conocidos y estudiados de gestión participativa e innovadora (Ramón, 2004). En el 2003, el MUPP consiguió 28 alcaldías y 5 prefecturas y creó la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos con el objetivo de unificar los planteamientos políticos e ideológicos de la propuesta de gobiernos locales alternativos. En la misma línea que otras experiencias de gobiernos locales latinoamericanos vinculados a organizaciones y movimientos sociales de izquierda, la CGLA defiende claramente un proyecto político participativo para la gestión de sus municipios y provincias, basado principalmente en: la concepción de un poder local que busca construir nuevas formas de representación política que “superen las viejas formas de representación en crisis, fundamentadas en la partidocracia” (MUPP, 2001),<sup>21</sup>; la puesta en marcha de espacios participativos -cabildos, asambleas, parlamentos populares, etc.- como “máximos órganos democráticos de poder local”(Ibíd.); y el empoderamiento de la ciudadanía y las organizaciones sociales a través de “la capacitación y formación de la población en una cultura democrática de cambio, que se oriente a la constitución de sujetos sociales reflexivos y participativos”(Ibíd.).

El éxito o no de los planteamientos de los gobiernos locales alternativos ha sido diverso y con una enorme casuística, y ha sido estudiado también por diversos autores (Ortiz, 2004; Unda y otros, 2005; Ospina, 2006)<sup>22</sup>. Más de 15 años después del inicio de las experiencias de gestión participativa en el Ecuador, sus planteamientos se han extendido más allá de los municipios indígenas, llegando incluso a ser recogidos tanto por la Constitución del 2008 como por la Ley de Participación del 2010, y se han creado diversas redes que agrupan tanto municipios como organizaciones sociales que mantienen en su agenda la democracia participativa como instrumento y fin para una mayor democratización del Estado y las políticas<sup>23</sup>.

En pleno auge de los planteamientos sobre gestión local participativa por parte de organizaciones y gobiernos locales en el Ecuador, también el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito apuesta por potenciar la democracia participativa en su gestión,

---

<sup>21</sup> Documento de trabajo, no publicado, elaborado por Antonio Rodríguez, entonces Secretario Técnico de la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos

<sup>22</sup> Al no ser el tema de este estudio, no entraremos a analizar con más detalle los resultados de las diferentes experiencias de gestión participativa.

<sup>23</sup> Por ejemplo, en el año 2009 se crea la red Minga Ciudadana, que agrupa a diversos espacios participativos de municipios de todo el país, incluyendo Quito, Cuenca y otras ciudades intermedias. La aparición de estos espacios coincide, curiosamente, con la práctica desaparición de la Coordinadora de Gobiernos Locales el MUPP, que en su momento lideró el proceso.

con la llegada de Paco Moncayo a la alcaldía en el año 2000. Como hemos visto, no son muchos los municipios ecuatorianos que asumen la premisa de la democracia participativa como sinónimo de buen y mejor gobierno local. Algunos municipios ven el proceso completado en la transferencia de funciones y recursos desde el Estado hacia el gobierno local, sin necesitar la democracia participativa para nada. Otros, en cambio, retoman la idea de la gestión participativa, pero la ven sobre todo como un instrumento clientelar más a la hora de movilizar a la ciudadanía en función de las prioridades del gobierno de turno. Optar por uno u otro modelo en aquel momento fue, sin duda, resultado de diversos factores políticos exógenos y endógenos de la ciudad, como veremos a continuación.



## **CAPÍTULO 3. La participación ciudadana institucionalizada en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2001-2009)**

Como hemos visto en el capítulo anterior, el hecho de que en un determinado momento y con una determinada orientación política en la Alcaldía se empiece a hablar de prácticas de democracia participativa en la institucionalidad municipal quiteña no es, ni mucho menos, un hecho aislado ni en el país ni en la región. En este capítulo se revisará en qué momento y porqué se empieza a hablar de participación ciudadana en la alcaldía de Quito, planteando aparentemente una ruptura con la tradición política de gestión clientelar y vertical que había caracterizado a los alcaldes de la derecha quiteña, considerados popularmente como unos grandes gestores de la ciudad. También se analizará como ese proyecto político participativo se traduce en una propuesta de participación ciudadana institucionalizada a través del diseño y puesta en marcha del Sistema de Gestión Participativa –SGP-

La voluntad explícita de Moncayo por gestionar la ciudad con participación ciudadana –expresada en el documento político con el que ganó la alcaldía “Plan Quito Siglo XXI”- representa una “propuesta de innovación del gobierno local que se alinea con las tendencias avanzadas de gestión democrática y construcción activa de ciudadanía” (Torres, 2002, 15). En este capítulo se revisará la gestación e implementación del Sistema de Gestión Participativa –SGP de ahora en adelante, usando el acrónimo socializado- para determinar qué tipo de instrumento es, a qué tipo de participación y a qué objetivos políticos responde, en el marco de un proceso de transformación de la institucionalidad municipal hacia una gestión que promovía la colaboración público-privada como apuesta por una mayor eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Se planteará también hasta qué punto el SGP fue efectivamente un vehículo para canalizar la participación y la colaboración de la ciudadanía quiteña – organizada o no- en la definición e implementación de esas políticas públicas.

### **3.1 La transformación del Municipio de Quito**

Antes de llegar al siglo XXI y al SGP, resulta necesario revisar algunos de los antecedentes de participación que se habían dado en el Municipio de Quito, en paralelo con la evolución de la ciudad hacia la concentración urbanística y la extensión territorial

–dos hechos que marcaran claramente la implementación del SGP, como también veremos más adelante-. Como sucede en otras urbes latinoamericanas, desde los años 70 Quito sufre un intenso proceso de transformación social y territorial que va de la mano con el acelerado proceso de crecimiento poblacional que sufre la ciudad<sup>24</sup>, hasta llegar a conformarse lo que Carrión denomina “ciudades diferentes” dentro de la misma de la ciudad, donde “cada una de las cuales representa un nivel superior de su propia evolución, por ser parte de un mismo proceso, cada una con un tipo específico de forma de organización territorial, unos agentes urbanos particulares y una gestión-administración de la ciudad que le es propia” (Carrión, 1987: 203).

Nuevos barrios populares periféricos crecen en los cuatro extremos de la ciudad, y las ocupaciones de tierras baldías conjuntamente con el impulso de cooperativas de vivienda son la base de un nuevo proceso de organización barrial, que se concreta en comités pro mejora barriales, asociaciones de vecinos, etc. Un movimiento urbano-barrial muy atomizado, con escasa capacidad de articulación entre sí para poder impulsar una agenda común de incidencia política y acción colectiva, pero con problemas y demandas muy parecidos que –a pesar de resolverse de forma aislada y puntual- constituyen una interpelación clara a la responsabilidad municipal de garantizar derechos básicos y bienestar a sus pobladores –los “quiteños de toda la vida”, pero también a los recién llegados de todas las provincias del país-<sup>25</sup>. Pese a la radicalidad e impugnación que suponen algunas de estas demandas, en general se mantuvo 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” (Barrera, 2004: 40).

Desde 1990 hasta los dos mandatos de Moncayo, Quito vivió la transformación de una ciudad a un distrito metropolitano, el crecimiento de población más acelerado de su historia y también las peores crisis económicas y sociales que se habían vivido en el siglo XX. En paralelo, las cinco administraciones municipales que dirigieron ese

---

<sup>24</sup> Según el Censo 2011, la población de Quito es de 2.239.100 habitantes, lo que supone un crecimiento de un 22% respecto al 2001, aunque con muy diferentes niveles de densidad poblacional, siendo los más altos en las administraciones zonales de Quitumbe y Manuela Sáenz (Centro). Del total de la población actual de Quito, el 34,9% no ha nacido en la ciudad, lo que da cuenta también del crecimiento urbano a partir de procesos migratorios internos, principalmente de Cotopaxi, Imbabura y Chimborazo. INEC 2011

<sup>25</sup> ES conocido en el ámbito internacional la experiencia de la ocupación de los terrenos en los cuáles ahora se asienta el Parque del Itchimbia por parte de organizaciones y sectores populares –vinculados a grupos cristianos de base- que demandaban el derecho a una vivienda digna en un baldío abandonado por el Municipio. Finalmente, se negoció la construcción de un parque en el terreno y el Municipio cedió unos terrenos colindantes donde la Cooperativa de Vivienda del Itchimbia pudo edificar un barrio nuevo.

proceso impulsaron la “transformación del municipio de Quito, desde una organización municipal tradicional centralista orientada a la prestación de servicios básicos y a la gestión urbana hasta la conformación en una estructura metropolitana de gobierno local” (Vallejo, 2009: 127), siendo uno de los referentes en Ecuador del proceso de transformación y empoderamiento del mundo local al que se hacía referencia en el capítulo interior. En su estudio, Vallejo divide la evolución en la transformación del municipio de Quito en tres periodos (Vallejo, 2009):

-Un primer momento, de definición de la estructura metropolitana (1988-1992), bajo el mandato del alcalde Rodrigo Paz. Este periodo se caracterizó por la definición de lo que sería la estructura metropolitana de la ciudad y por la modernización de la gestión burocrática, bajo los mismos principios de reducción y reestructuración del Estado que se estaban planteando a nivel nacional, y que planteaba una nueva forma de organización territorial y de administración local que pretendía “recuperar para la Municipalidad el control, ordenamiento y dirección del crecimiento urbano y la coordinación amplia y flexible con otros municipios, el Estado, las organizaciones sociales y el sector privado” (Carrión y Vallejo, 1994: 29).

-Un segundo momento, de desconcentración y empresarización (1993 – 2000), bajo mandato igualmente de dos alcaldes democristianos –Jamil Mahuad y Roque Sevilla-. En este periodo se da continuidad a la línea de modernización de la estructura municipal con el empuje de la aprobación en 1993 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, que sienta las bases definitivas del proceso de desconcentración y del modelo de gestión empresarial (la creación de empresas y corporaciones públicas para la provisión de servicios). A partir de las nuevas propiedades que fija la LRDMQ, el gobierno local de Quito potencia los planteamientos de descentralización de competencias y reducción del Estado Central a favor de la constitución de un gobierno local que plantea una visión de desarrollo local basado en nuevas competencias municipales (especialmente en movilidad, gestión del suelo, provisión de servicios, etc.) y que apuesta por un modelo “eficiente” de gestión privatizada y empresarial de las políticas públicas, potenciando las empresas públicas y fundaciones en detrimento de la estructura burocrática funcional del municipio. Es en este momento cuando se produce también la desconcentración de la estructura municipal en administraciones zonales, como se explicará a continuación.

-El tercer momento inicia con la llegada de Paco Moncayo a la alcaldía, una etapa que, a decir de Vallejo, “consolida el DMQ como instancia de gobierno local a partir de una gestión mayormente desconcentrada y corporizada a partir de la promoción de la participación ciudadana, la planificación estratégica, la cooperación público-privada y el desarrollo económico” (Vallejo, 2009: 77). Este período se tratará con más detalle en el resto del capítulo, al ser parte del objeto de este estudio.

Uno de los pilares que fijaba la LRDMQ era la desconcentración de la administración municipal a partir de los principios de racionalización y eficiencia administrativa planteados en la Ley de Modernización de 1990 (qué, como ya se apuntó, identificaba esta eficiencia y modernización con la “participación” de las empresas y el sector privado en la gestión pública). A partir de esos planteamientos, el Distrito Metropolitano de Quito adopta la desconcentración como modelo de prestación de servicios y reorganizó la estructura político-administrativa a partir de la conformación de 8 administraciones zonales encargadas de la implementación de las políticas de urbanismo, movilidad, provisión de servicios básicos y servicios sociales a nivel territorial. También estaban entre sus competencias la participación ciudadana. Cada administración zonal estaba dirigida por un administrador –cargo político no electo– designado por el alcalde, que gozaba de un cierto margen y autonomía para priorizar e implementar las diversas actuaciones. Como veremos, este margen, aunque pequeño, fue determinante a la hora de implementar el SGP en las diferentes zonas del Distrito Metropolitano.

### **El nacimiento de la participación ciudadana institucionalizada (PCI) en el MDMQ**

En este marco de re-estructuración organizativa y poblacional de Quito, las diferentes autoridades municipales promovieron algunas prácticas participativas desde la segunda mitad de los años 90, enmarcados en la tendencia que ya se vivía en otros gobiernos locales ecuatorianos y suramericanos. La mayoría de ellos, siguiendo los principios de la Ley de Modernización y la LRDMQ de “propiciar e integrar la participación de la comunidad en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades (así como) también en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios”(Vallejo, 2009, 84). Las cuatro modalidades antecesoras al SGP fueron:

a) la microplanificación barrial: sobretudo en barrios populares del Sur de Quito (1994-1997), se trataba de reuniones en las que la población priorizaba las obras más

urgentes y después realizaba el seguimiento de la obra. Pero no se generalizó su implementación y siempre se limitó a pensar el marco inmediato del barrio, sin pasar más allá (Barrera, 2001; Vallejo, 2009).

b) Las “visiones de futuro”: eran encuentros de los líderes más visibles de los barrios para discutir con el Municipio un “horizonte deseado” para su zona. Al igual que la práctica anterior, fueron acciones puntuales y sin concreción real en propuestas (Barrera, 2001).

c) Las obras de cogestión: Implementadas por Mahuad y Sevilla –y continuadas por Moncayo con el programa “50-50”-, suponían la institucionalización de la responsabilidad compartida entre habitantes y municipio sobre las obras que se ejecutaban en sus zonas. Si bien esta práctica guarda parecido con las “mingas” propias de las comunidades rurales andinas, en el caso de Quito se convirtieron en política municipal y fueron durante mucho tiempo la única aplicación evidente de la pretendida apuesta por la participación de las autoridades municipales (Barrera, 2001; Vallejo 2009).

c) La Asamblea de Quito: a diferencia de las experiencias anteriores, de carácter más popular, ésta se presentó como un espacio de “notables” donde se trataban temas puntuales de interés para la política municipal. Funcionó básicamente por convocatoria de la Alcaldía en momentos políticos estratégicos. No consiguió tener gran representatividad, pero sí jugar un rol protagónico y convocante en momentos políticos convulsos, como la caída de Abdalá Bucaram<sup>26</sup>. Ortiz destaca que en ese momento, la Asamblea de Quito “más que un espacio de ciudadanos fue un espacio de representación de organizaciones gremiales e instituciones representativas de la comunidad, con una determinante presencia de empresarios (...) con una clara conducción desde el centro político (el alcalde)” (Ortiz, 1997: 78).

Estos intentos puntuales –y siempre ligados o bien a la estrategia de gestión local “eficiente” o bien al posicionamiento político del alcalde de la ciudad frente al gobierno nacional- no lograron constituirse como sistema o mecanismo estable de participación, no contaban con ninguna regulación normativa explícita que los tratara como tales, ni formaban parte de la agenda programática y política del gobierno local. Sí sirvieron –especialmente las obras de cogestión- para mitigar un período de alta

---

<sup>26</sup> El Alcalde Moncayo volvió a convocar y utilizar la Asamblea de Quito en el 2004 en su estrategia de oposición a Lucio Gutiérrez, que también fue derrocado finalmente.

degradación de las condiciones de vida en la ciudad –masificación, ocupaciones ilegales, falta de servicios básicos, etc.-. Las obras de “co-gestión”, aún siendo presentadas como mecanismos de participación ciudadana, en realidad suponían el traslado de la responsabilidad municipal de proveer servicios básicos y sus costes hacia la ciudadanía de los barrios populares, que debían aportar en mano de obra o recursos económicos extra-tributarios si querían acceder a electricidad, adoquinado, etc.

Así, no es hasta la llegada de Moncayo a la alcaldía que el discurso de la participación ciudadana -como construcción y extensión de la práctica democrática, y como mecanismo para acercar la toma de decisiones a la ciudadanía- llega a los planes estratégicos e instancias municipales.

### **3.2 La llegada de Moncayo a la Alcaldía: “El Quito del Siglo XXI”**

Moncayo gana la Alcaldía de Quito en el año 2000. Su victoria se podría entender como una sorpresa, o como un cambio de rumbo inesperado por las élites quiteñas que habían gestionado la ciudad desde la reinstauración de la democracia. Frente a los alcaldes “grandes gestores de la ciudad” de la derecha quiteña, llega a la Alcaldía un militar retirado bajo las siglas de un partido socialdemócrata en su definición, y que se alza con la victoria esgrimiendo un plan de gobierno llamado “El Quito del Siglo XXI”. Además, Moncayo como diputado había tenido claros y evidentes acercamientos al movimiento indígena y popular y, esto –que por un lado le provocó en un primer momento la férrea oposición de las elites quiteñas- fue también lo que probablemente le dio la victoria con el apoyo de las organizaciones y sectores populares de la ciudad, muchos de los cuales, en aquel momento, estaban alineados con la agenda reivindicativa del movimiento indígena y campesino frente al Gobierno nacional.

En este contexto, Torres señala como Moncayo se enfrentó nada más empezar su mandato con fuertes críticas a su capacidad de gestionar eficientemente la capital -lo que lo ponía en fuerte desventaja respecto a sus antecesores que, precisamente, habían consolidado una imagen de gestores eficientes- (Torres, 2002: 28). Esta alineación fue especialmente visible con los levantamientos indígenas de 1999, 2000 y 2001, que contaron con el apoyo en la calle de muchas organizaciones urbanas quiteñas que, además, también participaban en el Movimiento Pachakutik. La cercanía de Moncayo con estas organizaciones tuvo su momento más evidente con la renuncia del General a

su acta de diputado poco antes durante la movilización popular que acabó con el mandato de Mahuad.

El mismo ex alcalde recuerda las férreas oposiciones que se encontró al iniciar su mandato. Tras referir que se encontró la ciudad “en medio de una gran crisis”, completamente “caótica y desordenada”, Moncayo explica como “el día que yo gané las elecciones, El Comercio, un periódico de Quito, dedicó la primera página a la victoria de Nebot en Guayaquil, y a mí sólo una pequeña nota interior. (...) Los medios no podían entender que yo ganara con el Plan Quito Siglo XXI, tenían que opacarme a mí para poder destacar a Nebot”<sup>27</sup>. Además, la fama de “excelentes alcaldes” resultó no ser tal, según Moncayo, porque “la ciudad era un desastre, estaba desordenada, abandonada. No me lo esperaba. Los excelentes alcaldes no habían atendido aspectos fundamentales de la ciudad (...) tenían buen prestigio, pero sólo porque se les comparaba con las nefastas gestiones hechas en Guayaquil”<sup>28</sup>.

Esta situación de desventaja inicial con la que Moncayo inicia es uno de los factores que explican la apuesta política del General por unas prácticas participativas más cercanas al movimiento indígena ecuatoriano que a los partidos políticos tradicionales que hasta entonces habían detentado el gobierno en las grandes ciudades quiteñas. Además, Moncayo también debe hacer frente a la alta inestabilidad política del ejecutivo central, después de que dos presidentes fueran depuestos por movilizaciones sociales que finalmente fueron aprovechadas por los intereses de los partidos políticos del sector más conservador. Al nuevo alcalde de Quito, que se ve a él mismo como un externo a la tradición política quiteña más tradicional y clientelista, le conviene sin duda poner de su lado a la población a través de una aproximación a las organizaciones sociales. Un sistema estable de participación ciudadana podría ayudarlo a revalorizar y consolidar su imagen de alcalde democrático, cercano a la gente, y distante de las denostadas prácticas políticas que habían provocado en la población tanta desconfianza en la política. Se confirmaría así una de las hipótesis de trabajo de Schneider y Welp al afirmar que “es de esperar que coaliciones emergentes que alcanzan el poder local (a menudo en combinación con una fuerte demanda ciudadana) promuevan la participación local, ya sea porque forma parte de su programa y/o como una estrategia para incrementar su poder frente al gobierno nacional y los partidos

---

<sup>27</sup> Entrevista 9/3/2011

<sup>28</sup> Ibid

tradicionales” (Schneider y Welp, 2011: 24). Aunque Moncayo insiste que más allá de la coyuntura política que rodea su llegada a la alcaldía, la participación ciudadana ha sido sobretodo una apuesta personal a lo largo de toda su trayectoria profesional y política:

No se equivoque: yo ya tenía una larga visión de la política ecuatoriana que me hace detestar a los caudillos, el gran mal de este país porque inmoviliza a las fuerzas de la sociedad cuando es actora y protagonista. Por eso cuando yo gané ya hicimos cabildos con la gente, pero la gente venía con pliegos de peticiones de obritas, acostumbrada como estaba a los alcaldes paternalistas que dan obritas. Pero yo mandé que eso se rompiera: la burocracia tenía que entender que eso se había acabado. Yo tenía las lecciones que aprendí en el CREA: las obras se hacen con la gente, atribuyendo la actoría a la gente, no al alcalde<sup>29</sup>.

La visión “transformadora” y de construcción democrática que Moncayo define como objetivo de su política se plasma en el primer documento de planificación estratégica que se realiza en el Municipio de Quito, el Plan general de desarrollo territorial del Distrito Metropolitano de Quito, que plantea dos aspectos claves como horizonte estratégico para la gestión municipal: el enfoque de Desarrollo Humano Sustentable y el Sistema de Gestión Participativa, especificando explícitamente como uno de los objetivos

elevar el nivel de participación ciudadana en barrios, parroquias y zonas metropolitanas para la planificación, ejecución y control de programas y proyectos. Poner en vigencia la normatividad que permita el control ciudadano sobre sus mandatarios y organizaciones municipales. Integrar a la dirección de las empresas del sector público municipal la participación de elementos representativos de la ciudadanía. Institucionalizar los cabildos para el debate de los temas de interés particular y general de la ciudad (MDMQ, 2001).

En paralelo a la apuesta por la planificación estratégica, Moncayo emprende también un proceso de reestructuración de las administraciones zonales que, como vimos, tiene dos grandes ejes: la transferencia de buena parte de la gestión municipal a empresas, corporaciones y fundaciones de gestión público-privada, y el fortalecimiento de las administraciones zonales instancias de desarrollo y control del territorio, en estrecha relación con los habitantes de la zona. Entre otras funciones, sería precisamente a las administraciones zonales que les correspondería la puesta en marcha del Sistema de

---

<sup>29</sup> Entrevista 9/3/2011. Es importante tener en cuenta el contexto político actual y el rol de Moncayo como Asambleísta de oposición al Gobierno, lo que determina buena parte de sus declaraciones y referencias en la entrevista, especialmente las relacionadas con las críticas al caudillismo en la gestión gubernamental.



Gestión Participativa. Así, el planteamiento de Moncayo como modelo de gestión política de la ciudad sería una

combinación del fortalecimiento institucional, la participación ciudadana y el desarrollo territorial con la gestión de resultados, ‘complementados por procesos de desconcentración, descentralización y empresarización metropolitana, promoviendo la cooperación pública privada y la coordinación institucional para la gestión de nuevas competencias y proyectos metropolitanos’ (Torres, 2006:10).

A partir de la apuesta por la planeación estrategia para el desarrollo de la ciudad, y de la declaración de principios alrededor de la participación ciudadana, el alcalde Moncayo encarga a un equipo asesor externo –vinculado al sistema de Naciones Unidas- el diseño de nueva forma de relacionamiento del municipio con la sociedad, con el objetivo de potenciar una relación política más horizontal y participativa. Esta forma de diseñar e institucionalizar la participación es para Torres un esquema de democracia participativa sui generis porque

no es el resultado de un proceso de presión social del tipo abajo hacia arriba (...), tampoco es la iniciativa política de un líder local que busca modificar las relaciones de poder entre la sociedad civil y el gobierno municipal (sino que es) un esquema de participación “impulsado por agentes de desarrollo, alineados con la tendencia de innovación de gobiernos locales y descentralización, que se implanta en la estructura municipal en busca de legitimación en la organización popular (Torres, 2002: 27).

No es casualidad que el encargo de pensar y diseñar un modelo de gestión participativa para el Municipio de Quito se haga a un equipo de consultores externos –liderados por Augusto Barrera- vinculados a la academia, pero también al Movimiento Pachakutik, El apoyo –que podríamos denominar alianza tácita- de Pachakutik a Moncayo en sus primeros años de gestión se tradujo en varias iniciativas municipales relacionadas con los temas de participación y formación ciudadana. Por ejemplo, el hecho de nombrar administradora de la Zona Centro a Lourdes Rodríguez, militante también del MUPP, fue un hecho decisivo en el impulso del SGP en esta zona. El entendimiento entre Moncayo y el MUPP en Quito se concretó en una candidatura de concejales conjunta en las elecciones del 2004, en las cuáles Barrera consiguió un acta de concejal que le permitió impulsar, ahora desde el Consejo Municipal, la aprobación de la ordenanza 0187 que daría marco institucional definitivo al SGP <sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Un año después, Barrera y sus seguidores en Quito romperían formalmente con el MUPP y acabaría siendo un concejal sin adscripción política que, progresivamente, fue marcando distancias con Moncayo y la ID, hasta renunciar a su acta de concejal en el 2008. Meses después anunciaría su candidatura a las primarias de PAIS para la alcaldía de

Por todo lo expuesto, parece evidente que la llegada de Moncayo a la alcaldía y su apuesta por la participación ciudadana institucionalizada (PCI) en su gestión no es para nada un hecho aislado o descontextualizado, ni mucho menos una opción política personal. Siguiendo a Goldfrank (Goldfrank, 2006)–así como a las hipótesis planteadas por Schneider y Welp a partir de varios estudios de caso (Schneider y Welp, 2011)- se dan una serie de condiciones en el contexto político de la ciudad y del país que configuraran un entorno de oportunidades para empujar el proceso de la participación ciudadana institucionalizada en Quito:

- El contexto político nacional: a inicios del siglo XXI, el país vive un fuerte cuestionamiento por parte de organizaciones y movimientos sociales de las formas tradicionales de democracia representativa, así como una percepción generalizada en ciertos sectores de la necesidad de nuevos formatos de participación democrática ampliada. El descrédito de la clase política a nivel de legislativo y ejecutivo central –potenciado por los procesos de cuestionamiento y reducción del Estado bajo la óptica neoliberal- se ven compensado por el auge del prestigio de las administraciones municipales. Algunas de estas administraciones locales –como ya se vio, dirigidas por partidos y movimientos políticos cercanos a organizaciones sociales, como el MUPP -apuestan por nuevas formas de gestión participativa y generan un momento de debate y cuestionamientos que también tiene eco en la política local quiteña. Moncayo llega a la alcaldía en pleno auge de este debate y sus planteamientos de transformación de la administración municipal incluyen la participación ciudadana como eje fundamental.

-La voluntad política: Moncayo se presenta en su campaña como el candidato que marcará la diferencia con los 20 años de gestión municipal de la Democracia Popular –identificada en ese momento con el descrédito del ex Presidente Mahuad-, y apostando por un modelo de gestión de la ciudad desde la perspectiva social demócrata de la ampliación de derechos y el desarrollo humano. Pero a pesar de este enfoque, Moncayo también mantiene la estrategia de sus antecesores en el cargo de la DP y potencia la transformación de la estructura municipal hacia la corporativización, gestionando la mayoría de las políticas públicas a través de empresas públicas, corporaciones y fundaciones (Vallejo, 2009; Torres, 2002). Por otro lado, en el momento de su elección, Moncayo se presentaba como una fuerza de contestación y confrontación con las fuerzas políticas mayoritarias en el Ejecutivo y el Legislativo, y la

---

Quito, que acabó ganando en el 2009.

participación ciudadana era un mecanismo más para garantizarle mayores apoyos y réditos políticos entre la ciudadanía quiteña frente al gobierno nacional y los partidos tradicionales.

-El aumento de competencias y recursos del MDMQ a partir de la Ley de Modernización de 1990, de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito de 1993 y la Ley del Distrito Metropolitano del 2001, que permite que el gobierno local asuma mayores competencias en gobernabilidad, planificación estratégica, reordenación territorial, diseño e implementación de políticas públicas y recaudación de impuestos. Como remarcan Schneider y Welp (2011), que la administración local tenga la capacidad real y efectiva de implementar políticas y gestionar recursos en el territorio es un aliciente para la participación ciudadana en la definición de las políticas y la distribución del gasto municipal a través de la PCI.

-El ámbito de aplicación: si bien Quito es la segunda ciudad más grande del país, en el 2001 era una de las capitales con menos población del continente y, a pesar de su gran extensión geográfica, la desconcentración municipal a través de las Administraciones Zonales permitió generar zonas administrativas relativamente pequeñas y más fáciles de gestionar a la hora de implementar la participación ciudadana. Como se verá, uno de los esfuerzos del SGP es precisamente la compartimentación del territorio en diferentes niveles de cabildos (asambleas) para promover la participación apegada a los barrios.

- Capital social y demanda ciudadana: una demanda y un rol activo de algunas organizaciones y movimientos sociales en Quito que plantean nuevas formas de activismo y participación ciudadana, superando las demandas más puntuales de obras y servicios básicos apegados al territorio. La emergencia de nuevos actores sociales en el espacio público local –mujeres, jóvenes, ambientalistas, etc.- cuyas demandas trascienden la obra inmediata y clientelar hacia posiciones de defensa del bien común y las políticas públicas (Barrera, 2001; Gallegos y Unda, 2004)<sup>31</sup>. Goldfrank (2006) plantea como requisito para la PCI que haya asociaciones civiles dispuestas a participar activamente en la definición e implementación de los procesos participativos para dotarlos de sentido y contenido.

---

<sup>31</sup> Esto se desarrollará con más detalle en el capítulo 5

Todos estos factores –relacionados con las tres claves de la sostenibilidad de la PCI: poder político, sociedad civil e innovación institucional- configuraron un escenario socio político de la ciudad a inicios de siglo XXI que la convirtieron en el terreno abonado necesario para imaginar un sistema de gestión participativa en el Municipio de Quito. A continuación, veremos el modelo en qué se concretó esa imaginación, esas voluntades. Más adelante, comprobaremos si, además, esa imaginación y esas voluntades consiguieron implantar de forma efectiva la democracia participativa en Quito en los ocho años de mandato de Moncayo.

### **3.3 ¿Qué es y qué plantea el Sistema de Gestión Participativa?**

Si hasta el 2000 se podría decir que las iniciativas de participación implementadas por los diferentes gobiernos locales quiteños eran más bien procesos participativos (Parés, 2009: 84), la voluntad de Moncayo de crear un marco normativo y una estructura de funcionamiento para la participación transforma los diversos procesos participativos en un sistema estable que, al menos en su concepción, cruza transversalmente buena parte de las políticas públicas y la gestión municipal, un ejemplo de lo que Parés denomina “políticas públicas globalmente participadas” (Ibíd.).

Por tanto, el SGP se concibe como una práctica formal de participación ciudadana, institucionalizada a través de un sistema estable normativo y funcional. En la institucionalización del SGP en el MDMQ se pueden distinguir tres etapas:

1) Su gestación: a partir de las primeras apuestas por la democracia participativa de Moncayo, el Alcalde encarga a un equipo asesor externo de la ONG Ciudad. El encargo se concreta en un documento elaborado por Augusto Barrera y su equipo, con el auspicio del Programa de Gestión Urbana, PGU: “Sistema de gestión participativa: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito” (2001). Este documento plantea los objetivos y la esencia del SGP, así como la estructura principal de funcionamiento que – con modificaciones- y será la base de la normativa que regulará la democracia participativa en la gestión municipal quiteña.

2) La aprobación de la Ordenanza de Concejo n°. 046, "De sus comisiones y de la participación de la comunidad", una de las primeras ordenanzas aprobadas en el primer mandato de Moncayo a finales del año 2000, basándose en las competencias otorgadas por la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Quito y en lo principios del Plan de Gobierno Quito Siglo XXI. Esta ordenanza plantea una modificación al capítulo

II del Código Municipal del MDMQ y regula la institucionalización del SGP, atribuyéndole los siguientes atributos:

- La formulación de políticas con la participación de la comunidad, a través de un dialogo constante y permanente entre los habitantes del Distrito y el Gobierno Municipal durante el proceso de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, programas, proyectos y actividades del Municipio;
- Deliberación social y participación ciudadana en la formulación y control social de la ejecución del presupuesto municipal.
- Gestión compartida a través de la incorporación de la población en la toma de decisiones y en la puesta en marcha, y control social de los programas y acciones que deben realizarse para responder a las demandas de la comunidad; y,
- Control social mediante el seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión municipal.

La ordenanza establece un primer “esbozo” –a decir de Moncayo<sup>32</sup>- de lo que ha de ser el SGP, estableciendo una primera estructura de niveles, instancias, mecanismos y funciones, instaurando el “Cabildo Quiteño”<sup>33</sup>, los cabildos zonales y sociales y las mesas temáticas.

3) La aprobación de la Ordenanza Metropolitana 0187, de “El Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control social del Distrito Metropolitano de Quito”, aprobada en julio del 2006. A diferencia de la anterior –que solamente modificaba un artículo dentro del código general- esta ordenanza se dedica en exclusiva a definir e institucionalizar el SGP como política pública municipal, y que es la que está vigente hasta la actualidad. Esta ordenanza 0187 se basa en la experiencia de los primeros 5 años de implementación; en los resultados de una evaluación externa encargada por el MDMQ para medir en nivel de implementación e impacto del SGP tanto en los barrios como en la estructura municipal (Novillo, 2005); y en algunos documentos técnicos realizados por consultores externos que planteaban mejoras al sistema para reforzar los puntos débiles apuntados en la evaluación del 2005.

---

<sup>32</sup> Entrevista 9/3/2011

<sup>33</sup> A decir de Barrera, el cabildo se adopta 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” (Barrera 2004: 49). Es decir, se configuran como asambleas ciudadanas convocadas por la instancia municipal siguiendo la matriz del SGP. Originalmente, los cabildos formaban parte de la institucionalidad municipal de origen hispánico

La nueva ordenanza da mucho más peso a la institucionalización del SGP en la estructura municipal, y además añade el componente de Rendición de Cuentas. El marco normativo establecido por la ordenanza se concreta en diciembre del 2007 con la aprobación del Reglamento al Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social, que da las directrices para la implementación del SGP con altos niveles de detalle: cómo se convocan y cómo se estructuran las diferentes estancias; quién asiste; cómo se escogen los representantes; con qué periodicidad deben celebrarse y qué temas se tratan en cada uno de los espacios de discusión de ámbito territorial, temático y de rendición de cuentas. Incluso incluye herramientas metodológicas, como fichas para la elaboración de los informes de rendición de cuentas de las diferentes autoridades electas.

Es a partir de lo que establece la Ordenanza 0187 y el Reglamento que se analizarán a continuación los objetivos, funciones, estructura y funcionamiento del SGP en Quito<sup>34</sup>. Según establece la Ordenanza 0187, los objetivos del SGP son:

- Impulsar la participación ciudadana y comunitaria en la definición y ejecución de las políticas públicas
- Priorizar la inversión en obra pública a partir del presupuesto participativo
- Implementar el subsistema de rendición de cuentas en todas las instancias políticas y administrativas de la municipalidad
- Facilitar el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía.

A su vez, los principios del SGP son: complementariedad (con la representación política); integralidad (afecta al conjunto de la gestión municipal); autonomía organizativa (de los ciudadanos/as y sus organizaciones); obligatoriedad (de cumplimiento por parte de todas las dependencias municipales); flexibilidad y transparencia.

El Sistema de Gestión Participativa del MDMQ establece diferentes niveles e instancias de participación (territoriales y sectoriales), cuyas funciones son:

- la planificación territorial participativa;
- la priorización de la inversión con presupuestos participativos

---

<sup>34</sup> Se presenta una síntesis de lo que establece la Ordenanza 0187 para explicar el SGP. Como anexo se presenta el texto completo de las dos ordenanzas que regulan la trayectoria de la PCI en Quito (Anexo 1 y 2).

- la formulación participativa de políticas
- la definición de proyectos de gestión compartida
- la promoción de procesos de control social.

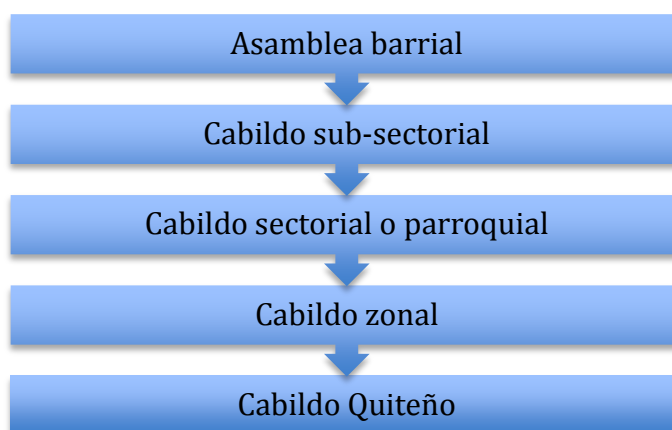
Para poder cumplir estas funciones, la participación se estructura en instancias territoriales, temáticas y sectoriales:

**A) Territorial:** Para que el SGP funcionara dentro de las dimensiones de la ciudad, se organizó el territorio de la ciudad en función de sectores y agrupaciones de barrios: el territorio de cada Administración zonal se dividía en varios sectores que, a su vez, se dividían en subsectores formados por diversos barrios, según la población y la extensión, dando lugar a la formación de cinco niveles de cabildos territoriales. En cada nivel se nombran representantes para participar en el siguiente nivel territorial, según la normativa establecida en el Reglamento:

- Asamblea barrial**, donde participan las organizaciones barriales en la definición de la planificación y priorización de necesidades de su barrio
- El cabildo sub-sectorial:** agrupa diversos barrios y comunidades en proximidad geográfica, y donde participan representantes escogidos en los comités barriales
- El cabildo parroquial o sectorial:** donde participaban representantes elegidos en los diferentes cabildos sub-sectoriales para coordinar políticas y demandas.
- El cabildo zonal:** donde participaban representantes de los cabildos sectoriales para definir una propuesta conjunta de toda la administración zonal.
- El Cabildo Quiteño o Asamblea de Quito**, agrupa la totalidad de los ciudadanos del cantón. Está presidido por el alcalde y el Concejo Municipal, y participan tres tipos de delegaciones ciudadanas: Territorial, Temática, y Social.

Es en los dos primeros espacios territoriales donde se realizan también las asambleas de Presupuestos Participativos territoriales para discutir y priorizar las inversiones en el territorio. Según la ordenanza, el porcentaje de discusión no puede ser menor al 40% del presupuesto de inversión de la administración zonal. Además, el SGP prevé la creación de Comités de Gestión Barriales y Zonales –formados por representantes de los cabildos- que serán los encargados de dar seguimiento y fiscalización de los acuerdos alcanzados en los cabildos.

### Flujos territoriales de la participación en el SGP



Fuente: Ordenanza 0187. elaboración propia

**B) Temático:** instancias que promueven la participación de actores institucionales y/o ciudadanos bajo los ejes temáticos definidos en el Plan Estratégico de la Municipalidad (salud, seguridad, educación, etc.). Supone la puesta en marcha de Consejos Temáticos -a nivel zonal y distrital- y de mesas temáticas (que solamente se crean cuando no exista un consejo temático específico para el tema).

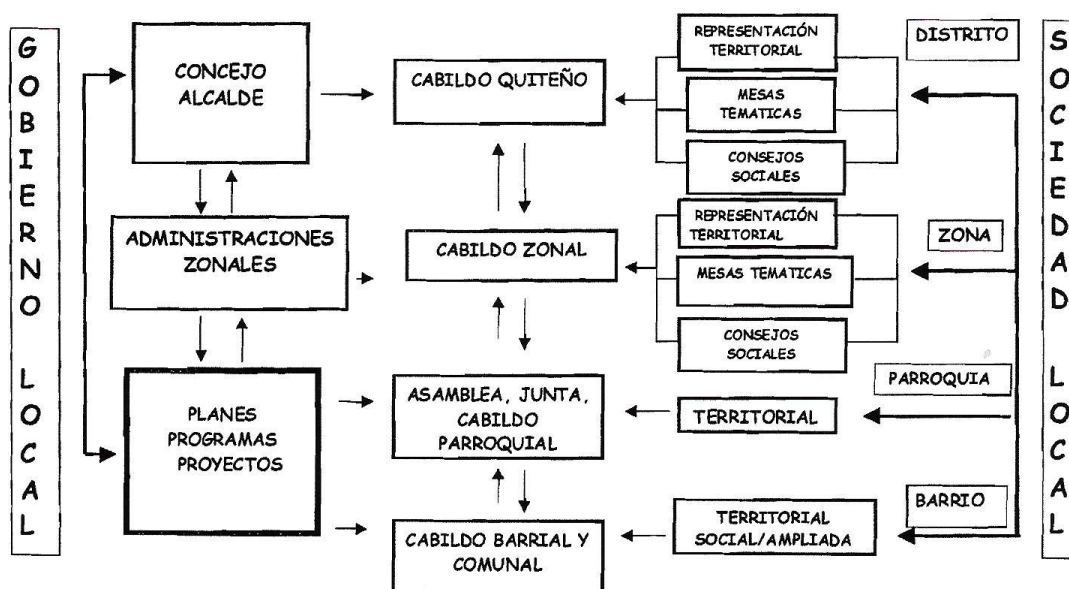
**C) Social:** los Consejos o Cabildos Sociales –a nivel zonal y distrital- están conformados por representantes de las organizaciones sociales y de los cabildos territoriales y tienen como objetivo participar en la formulación y evaluación de las políticas públicas sociales del Municipio para grupos de población con necesidades específicas (mujeres, niños/as y adolescentes, población afro e indígena, etc.)

Esta estructura de instancias y flujos que plantea el SGP pretendía abarcar tanto las políticas municipales a nivel territorial (ejecutadas por las Administraciones Zonales) como las políticas sociales a nivel distrital (ejecutadas por las Secretarías Municipales).

Además de estos espacios de discusión territoriales y sectoriales, el SGP también establece un subsistema de rendición de cuentas por el cual las autoridades y funcionarios municipales están obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía a partir de las Asambleas de Rendición de Cuentas que se realizarán al menos una vez al año en cada administración zonal y una a nivel distrital (del Alcalde).



## Niveles de participación y representación en el SGP



Fuente: Barrera, 2001

El SGP concibe los cabildos –en sus diferentes niveles territoriales- como el lugar de confluencia entre los responsables políticos y técnicos del MDMQ (izquierda del gráfico) y los representantes de las organizaciones sociales y la ciudadanía en general (derecha del gráfico). Así llegamos a la figura central que representa la articulación de ida y vuelta entre los diferentes niveles territoriales de los cabildos, en los que se plantea un doble flujo para la información y la deliberación –las decisiones tomadas en los cabildos barriales se transmiten hacia los cabildos más amplios, y viceversa-. La representación de la sociedad civil también es escalonada: los espacios más pequeños (en territorio) nombran representantes para el espacio inmediatamente superior. Sin duda, llama la atención precisamente la profusión de espacios de encuentro, flujos de interacción y mecanismos de representación planteados por el SGP con el objetivo de ofrecer un sistema integral y transversal a la formulación e implementación de las políticas públicas municipales.

### 3.4 El SGP como mecanismo de PCI

Una lectura analítica de la ordenanza 0187 y el reglamento lo primero que pone en evidencia es la extrema densidad del SGP, que no se presenta como un sistema pensado para hacer comprensible la participación debido a la multiplicidad de flujos, niveles, actores y procedimientos que lo conforman: diversos espacios de discusión se realizan en diferentes niveles territoriales, se retroalimentan y se nombran los delegados

y representantes de unos a los otros; o los mismos temas que se discuten en tres tipos diferentes de reuniones. Por eso, la primera pregunta que asalta tras su lectura es si la realidad municipal –en pleno proceso de desconcentración y re-estructuración- y organizativa –diversa y dispersa por el territorio- de Quito era apta para plantear un sistema tan complejo, al que además se le pretendía dar carácter de vinculante –al menos en algunas decisiones sobre inversión en los barrios-. A continuación, se realizará una lectura más analítica de la ordenanza y el reglamento para –a través de las preguntas básicas de Fung (2003) y otros autores sobre el diseño institucional de la PCI- ir precisando con más detalles las características de los diferentes niveles y espacios de participación establecidos por el SGP.

**A) La misión y visión del mecanismo:** Como hemos visto, el SGP se plantea como objetivo principal: impulsar la participación ciudadana en la definición y ejecución de las políticas públicas, así como promover la rendición de cuentas y el control social. Debido a la complejidad en el diseño, el SGP se podría definir como un mecanismo de participación institucionalizada mixto: algunos espacios tienen un carácter deliberativo, otros semi-representativo (Schneider y Welp, 2011). Así, en un primer nivel, los cabildos barriales y sub-sectoriales serían espacios deliberativos donde participan todas las organizaciones sociales del territorio –aunque tampoco hay un límite expreso a la participación no organizada-, mientras que los cabildos sectoriales, zonales, los temáticos y la Asamblea de Quito serían más bien semi-representativos, ya que sus miembros son delegados por los otros espacios territoriales y/o instituciones público-privadas (Ej., Cámaras de la Producción, representantes de las empresas y corporaciones municipales, etc.). Según el espacio, el objetivo es la toma de decisiones participativas (en el caso de las asambleas de presupuesto participativo en los territorios) o deliberativos, donde lo que se pretende no es tanto tomar una decisión como deliberar acerca de los fundamentos e implicaciones de las políticas públicas locales (los cabildos temáticos, las reuniones de rendición de cuentas, la Asamblea de Quito).

**B) Quién convoca y quién participa:** nuevamente, este criterio difiere mucho según la instancia del SGP que se analice. Por ejemplo, la Asamblea de Quito –que ya tenía un antecedente antes del SGP- es convocada directamente por el Alcalde que “requerirá por escrito durante el mes de junio de cada año impar (empezando desde el 2007, a cada una de las instancias del SGP, organizaciones e instituciones, que designen

a sus delegados” (Ordenanza 0187, Art 2). Los mecanismos de designación de los 54 miembros que la componen difieren según sea el caso: los delegados de los cabildos territoriales, temáticos y sociales los escogen por votación interna de las organizaciones participantes, pero con la supervisión y validación de las instancias municipales responsables (administraciones zonales, secretarías municipales). En cambio, en el caso de los delegados institucionales –corporativos- el Alcalde debe pedir al Tribunal Supremo Electoral que convoque colegios electorales conformados por (cámaras de la producción, universidades y Escuelas politécnicas, organizaciones de trabajadores, ONG, etc.). Además, asisten delegados del Consejo Metropolitano, designados en el pleno del mismo.

Tanto detalle y precisión a la hora de definir la conformación y funcionamiento de la Asamblea de Quito contrasta con su realidad: según el informe de traspaso de la Secretaría de Coordinación Territorial (MDMQ, 2009), en los 8 años del mandato de Paco Moncayo sólo se convocaron tres: una de rendición de cuentas del Alcalde (al final de su segundo mandato), y dos más durante el proceso de reforma constitucional. Curiosamente, en el informe de la Coordinación Territorial no se consideran como Asambleas de Quito las reuniones convocadas por el alcalde durante la confrontación de Quito con el gobierno del Coronel Lucio Gutiérrez, que culminó con su destitución, a pesar de que en aquel momento fueron convocadas como Cabildo de Quito. Lo que sí es evidente es que todas las reuniones de la Asamblea de Quito fueron convocadas por el Alcalde en momentos de alta polarización política con el Gobierno Nacional o en procesos electorales que implicaban políticamente al alcalde Moncayo. Y en ninguno de los casos hay constancia de que el TSE convocara colegios electorales para elegir a los delegados institucionales, tal y como prevé el Reglamento.

En el caso de los cabildos territoriales, temáticos y sociales, el Reglamento prevé muy diversos mecanismos de participación y designación de representantes. En los comités barriales se designan los representantes en “asamblea general del barrio o por elecciones universales”. En estos comités se eligen a los representantes que participarán en los cabildos sub sectoriales, que a su vez nombrarán a los delegados al Cabildo Sectorial, del cual saldrán nombrada también las personas que representarán a ese sector en el Cabildo Zonal. Desde este espacio se elegirán a los que representan a esa administración zonal en la Asamblea de Quito para discutir los problemas que afectan a toda la ciudad.

En los cabildos temáticos y sociales la conformación varía en cada caso, aunque en general destaca mucha más direccionalidad por parte de las instancia municipales – como en el Consejo Ciudadano del Plan Estratégico o las mesas ciudadanas<sup>35</sup>-, ya que son las diferentes Secretarías Sociales y espacios institucionales los que designan e invitan a los participantes. De hecho, después de una revisión más detallada de los mecanismos de convocatoria de los diferentes cabildos y espacios deliberativos, se pone en evidencia que en la mayoría de casos –a excepción quizás de los comités barriales- la convocatoria, la selección de los participantes y la conducción de la discusión –la metodología y la facilitación- es prerrogativa del responsable municipal al cargo –sea el administrador zonal, el titular de la Secretaria Municipal competente en la materia, o el mismo alcalde-.

Por otro lado, en ninguno de los casos, ni la ordenanza ni el reglamento hacen mención a mecanismos de acción afirmativa que compensen una posible sobre-representación/participación de los sectores socioeconómicos medios-altos, que disponen de más recursos profesionales y operativos (tiempo, dinero) para la participación, un tema especialmente importante en el caso de los consejos temáticos y sociales, donde deben definirse las políticas. Solamente en el caso de los cabildos territoriales, se afirma que se establece como incentivo a la participación la “asignación preferencial para obras y proyectos” que cumplan con los siguientes requisitos: elaboración participativa del plan de desarrollo local; directivas organizacionales democráticamente elegidas y que respeten principios de inclusión y/o equidad; manejo transparente de los recursos; que hayan tenido procesos de formación ciudadana; y que demuestren una participación activa en su cabildo. También se plantean como estímulos e incentivos apoyar procesos de formación ciudadana para la participación.

**C) Qué: los temas de discusión y su incidencia en las políticas públicas municipales:** entre los temas de discusión y toma de decisiones que establece la ordenanza 0187 para el SGP destacan: la planificación territorial; la priorización de la inversión con presupuestos participativo y la formulación de políticas (además de la rendición de cuentas y control social). Cada función dependerá del espacio concreto de deliberación. Así, en los cabildos territoriales principalmente las discusiones se centran en torno a la planificación y priorización de obras y necesidades encaminada a la

---

<sup>35</sup> Según el informe de gestión de la Coordinación Territorial, ninguna de estas dos instancias llegó a reunirse ni una sola vez en 9 años.

discusión –una vez al año- del porcentaje de presupuesto que se discutía y aprobaba participativamente. Es en el único espacio donde el SGP prevé que una discusión y toma de decisiones vinculante a la gestión pública, que además responde a expectativas y necesidades inmediatas de los asistentes. Como se verá más adelante, este presupuesto al final resultaba ser una ínfima parte del presupuesto total que se invertía en los barrios, con lo que el “presupuesto participativo” previsto en la ordenanza resultaba ser tan escaso que provocaba las más acaloradas discusiones para poder repartirse entre todos los escasos recursos. Si bien no podría definirse como un tema “caliente” en el sentido de Fung (2003) –que afecta a los valores de los participantes- sin duda si podría considerarse candente, por las pasiones que se despertaban entre los asistentes a la asamblea de presupuesto participativo a la hora de defender la priorización de la obra de su barrio o sub-sector, y alcanzar así aunque sea una mínima fracción del exiguo presupuesto<sup>36</sup>.

En los espacios temáticos y sociales se deberían discutir aspectos relacionados con las políticas públicas municipales. Según la ordenanza 0187, son espacios que ayudan a la definición y seguimiento de las mismas, especialmente en los temas sociales. Por ejemplo, El Consejo Ciudadano del Plan Estratégico tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento del mismo. Los Cabildos temáticos y/o sociales (Consejo de Equidad, salud, mujer, infancia, jóvenes, pueblos indígenas y afrodescendientes, etc.) están formados por expertos en la materia –municipales y pertenecientes a la academia o al tercer sector- y por representantes de organizaciones sociales que trabajan en esos temas, y “tienen la función de participar en la formulación y evaluación de las políticas municipales sectoriales”. Es en estos espacios que deberían discutirse los temas de más calado en los valores y derechos de la ciudadanía, por tanto, los que deberían despertar –a priori- más atención pública a pesar de que planteen temas de deliberación con un impacto a medio-largo plazo. En este caso, la convocatoria o no de los diferentes espacios era responsabilidad única y exclusivamente de las Secretarías Municipales responsables de los temas sociales en coordinación con los administradores zonales. Pero según el mismo informe de traspaso de la Coordinación Territorial (MDMQ, 2003) el componente temático-social tuvo una implementación francamente débil, irregular e inconstante, a pesar de ser el componente pensado, precisamente, para incidir en la formulación e implementación de las políticas públicas municipales.

---

<sup>36</sup> Este tema se analizará con más detalle en el capítulo 5, en el caso de los cabildos territoriales de la Zona Centro

El análisis del proceso político e institucional que lleva a la implantación de un sistema estable de gestión participativa en el Municipio de Quito permite hacer una definición del mismo a partir de las categorías analíticas establecidas para determinar qué tipo de instrumento es, a qué tipo de participación y a qué objetivos políticos responde, todo en el marco de un proceso de transformación de la institucionalidad municipal hacia una gestión que promovía la colaboración público-privada como apuesta por una mayor eficacia y eficiencia de las políticas públicas:

-El SGP es su concepción se define como un sistema estable de participación (Parés, 2009), institucionalizado por una ordenanza, con un funcionamiento regulado por un reglamento, con convocatorias frecuentes y estables en el tiempo, y con órganos estables participación reconocidos oficialmente en el proceso de toma de decisiones. NO obstante, su puesta en marcha dista mucho de responder a esta estabilidad y regularidad, con lo que en la práctica ha acabado siendo más bien experiencias concretas de procesos participativos más o menos intensivos según los casos (en regularidad de las convocatorias, en cantidad y calidad de la participación; en implicación de la estructura municipal técnica y política, etc.).

-Es un sistema del tipo arriba-abajo (Goldfrank, 2006), en el que es la iniciativa del gobierno local la que pone en marcha el proceso de institucionalización, a partir del encargo a actores externos (consultores), y con el auspicio de un organismo multilateral (el Programa de Gestión Urbana, de NNUU). No obstante, aunque no responde a demandas explícitas de la ciudadanía y las organizaciones quiteñas, el contexto político nacional del momento hace que la iniciativa gubernamental se entienda también como una reacción a las demandas de profundización democrática de ciertos movimientos y organizaciones sociales. La convocatoria de los espacios es siempre iniciativa del Municipio.

-El SGP combina espacios de participación con estructura informal y abierta a la participación de toda la ciudadanía (las asambleas barriales), con otros espacios donde la participación está estrictamente regulada a través del reglamento, condicionando así quien y cómo participa (consejos de igualdad, cabildos sectoriales, temáticos, Asamblea de Quito, etc.) (Goldfrank, 2006). Por tanto, plantea una combinación de espacios deliberativos con semi-representativos (Schneider y Welp, 2009: 23). No obstante, en su puesta en marcha, también

hubo muchas excepciones a la norma y a menudo las convocatorias realizadas por el Municipio no respondían a lo que el reglamento preveía.

-Es un mecanismo de participación tutelado y dirigido por la administración pública. Tal y como está diseñado –y como se ha implementado en la mayoría de los casos- recae en los funcionarios municipales –políticos y técnicos- convocar y dirigir los espacios de participación, así como invitar a las organizaciones y dirigentes a participar. Aunque se prevé que en ciertos espacios –las asambleas barriales y los cabildos sectoriales barriales, sobretodo- las organizaciones sociales puedan proponer la agenda y co-dirigir la discusión.

A partir de estas primeras cuatro ideas y del análisis realizado, se presenta una visión general del dispositivo a partir de la matriz analítica utilizada para el estudio de caso:

DINÁMICA PARTICIPATIVA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema estable en su concepción, pero con implementación puntual e irregular según el territorio y el tema</li> </ul>
CONDICIONES POLÍTICAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voluntad política: presente en el Alcalde, pero sin una diretriz clara hacia los mandos políticos medios</li> <li>• Descentralización y autonomía local: se enmarca en el proceso de descentralización del Estado y de desconcentración del Municipio</li> <li>• Contexto político: la tensión entre el Gobierno nacional y el gobierno local ha condicionado la implementación del SGP, especialmente de la Asamblea de Quito, que sirvió para visibilizar el apoyo ciudadano al Alcalde en los momentos de confrontación.</li> <li>• Tamaño del municipio: la desconcentración del Municipio en administraciones zonales para hacerlo más eficiente condicionó la puesta en marcha del SGP debido a la diversidad del territorio y a las diferentes voluntades políticas de los administradores zonales</li> <li>• Marco legal y normativo. El SGP contó con un marco normativo que lo regula, pero no se hicieron las reformas institucionales necesarias para que fuera apropiado e implementado en todas las áreas municipales</li> <li>• Recursos fiscales: el MDMQ contó con recursos suficientes y autonomía fiscal, pero el porcentaje de dichos recursos decididos en las discusiones participativas fue mínimo</li> <li>• Estructura funcional competente y comprometida: en su mayoría, la estructura funcional no respondió al cambio institucional en la gestión pública que planteaba el SGP</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capital Social : aunque de forma desigual según el territorio, en Quito hay un capital social suficiente para sostener el SGP.</li> </ul>
<p>FACTORES DE DISEÑO INSTITUCIONAL DEL MECANISMO DE PCI</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Misión y visión: El SGP se plantea transversalizar la participación a la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas en los niveles territoriales, sectoriales y temáticos. También plantea la rendición de cuentas como deber y derecho de la ciudadanía y la administración pública.</li> <li>• Quien convoca: la convocatoria de los cabildos recae en mano del Municipio a través de las Administraciones Zonales y las Secretarías Municipales.</li> <li>• Quien participa: La participación es abierta en las asambleas barriales y regulada en el resto de espacios.</li> <li>• Qué: los temas de discusión son principalmente la priorización de obras y servicios en los barrios (nivel territorial), y la discusión de políticas sociales (cabildos temáticos y sectoriales). El carácter de la discusión es sobretodo deliberativo y consultivo, sólo en el caso de las Asambleas de Presupuesto participativo tiene carácter vinculante.</li> <li>• Cómo: La discusión es dirigida por el Municipio y la toma de decisiones en los cabildos es por consenso o votación.</li> <li>• Cuándo: la periodicidad se regula en algunos espacios, pero en otros queda abierto a la dinámica propia del espacio participativo</li> <li>• Incidencia en la toma de decisiones: la mayoría de acuerdos en los cabildos tienen carácter no vinculante para la Administración, a excepción de las Asambleas de Presupuesto Participativo, donde son vinculantes sólo para el porcentaje de presupuesto que se discute en las mismas.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

La implantación de la participación ciudadana en la gestión municipal de Quito es un ejercicio de voluntad política por parte de la Alcaldía, que se traduce en un marco normativo que regula el funcionamiento estable del SGP como mecanismo de gestión participativa. Pero su concepción –hecha de arriba-abajo, externalizada a un grupo de consultores vinculados a una ONG, pensada más a partir de un modelo deseado que de un sistema viable- ha condicionado altamente su implementación. Sobretodo, porque no ha ido acompañado de un proceso de fortalecimiento, capacitación y empoderamiento de la propia estructura municipal, principal responsable de su puesta en marcha. Por esta razón –y otras que se analizarán en el próximo capítulo- la implementación de la participación ciudadana en el Municipio de Quito estuvo fuertemente condicionada por la distancia entre el “deber ser” del SGP –el modelo- y el entorno político, institucional y social que debía ponerlo en marcha.



## CAPÍTULO 4. El SGP: del dicho... al hecho

En la propuesta inicial de diseño del SGP en el año 2001, Barrera (2001) plantea tres factores que condicionarían la implementación y sostenibilidad del SGP como mecanismo de profundización democrática en el Municipio de Quito – relacionados en gran medida con las condiciones previas definidas por Goldfrank (2005) y Schneider y Welp (2009)-. Factores que, como se verá en este capítulo y en el siguiente, efectivamente han condicionado su implantación e impacto:

**-Racionalidad y voluntad política:** la necesidad de una real vocación e implicación de los responsables políticos. Barrera destaca aquí la “paradoja” que supone la ampliación de la democracia local, ya que “suele provocar conflictos de gobernabilidad que están ausentes de las formas autoritarias de gobierno” especialmente por “errores, descoordinaciones y ausencia de estimaciones adecuadas al momento de poner en práctica la experiencia participativa” por lo que el proceso debe suponer una fase previa de “arreglos institucionales, alineamiento de los funcionarios y voluntad de continuidad” (Barrera, 2004: 52). Para superar estas posibles conflictividades generadas por la participación activa en las políticas locales es por lo que sería determinante una verdadera “autoridad política” que permita superar los ajustes iniciales y garantizar un proceso sostenido y acumulado en el tiempo.

**-Capacidad de innovación y realización institucional:** la implementación del SGP requería un rediseño institucional de la estructura municipal que permita incorporar de forma transversal la participación en todas las políticas y acciones municipales. El cambio en las lógicas habituales de gestión municipal, en la cultura burocrática del funcionariado que debe abrirse a atender las sugerencias de la ciudadanía, y la formación en temas de participación de los diferentes niveles municipales, serían claves para garantizar esa innovación y readecuación de la institucionalidad municipal al SGP (Ibíd.).

**-Capacidad organizativa de la sociedad local:** al igual que es necesaria la readecuación institucional, Barrera también apunta la necesidad de una “capacidad política de la sociedad local para ocupar y significar los espacios construidos desde el nuevo sistema de gestión municipal” como un “factor clave para sostener el proyecto institucional y político” (Ibíd. 54).

A partir de estos factores y de la descripción analítica realizada hasta el momento, en este capítulo se presenta un acercamiento a los logros y dificultades en el cumplimiento de objetivos y puesta en marcha del SGP como práctica de democracia participativa institucionalizada en el Municipio de Quito<sup>37</sup>. Reflejar la trayectoria del Sistema de Gestión Participativa en el MDMQ nos enfrenta a unos cuantos retos: la falta de documentos de sistematización y evaluación que nos den una idea global del resultado del proceso; la gran dispersión de personas, territorios, experiencias y valoraciones, que precisamente hacen muy difícil tener esa idea general; y en tercer lugar, el hecho de que el SGP esté actualmente todavía en revisión y valoración, con lo que resulta difícil hablar de impactos y/o resultados finales.

No se pretende con este capítulo realizar una evaluación de resultados e impacto del SGP que nunca se hizo al acabar el periodo de Moncayo, ni desde el Municipio, ni desde las ONG, ni desde los sectores académicos<sup>38</sup>. Sólo se busca evidenciar algunos de los nudos de tensión que se han generado al respecto, con las diferentes lecturas ofrecidas por algunos de los y las protagonistas. Para ello se utilizará como fuente los documentos de análisis –publicados o de trabajo– generados sobre el SGP y las entrevistas que hemos realizado a personas que, de una forma u otra, estuvieron vinculadas al proceso del SGP, ya sea desde dentro como desde fuera del Municipio<sup>39</sup>. Los nudos que se plantean a continuación son: la voluntad política de Moncayo y sus diferentes estrategias de relación con la ciudadanía; la reacción –apropiación– de la estructura municipal del SGP y sus efectos en la implementación; la tensión entre el SGP y el modelo de gestión municipal a través de empresas; y la incidencia real de las discusiones sobre presupuesto participativo en la toma de decisiones.

#### **4.1 La voluntad política: por dentro y por fuera del SGP**

La voluntad explícita de Moncayo por gestionar la ciudad con participación ciudadana – expresada en el documento político con el que ganó la alcaldía “Plan Quito Siglo XXI”– representa una “propuesta de innovación del gobierno local que se alinea con las

---

<sup>37</sup> Excepto el factor de la capacidad organizativa (capital social), que se tratará en el capítulo 5

<sup>38</sup> Oficialmente, sólo se realizó una evaluación en el 2005 a cargo de Natalia Novillo, que utilizaremos en esta investigación, además de algunas sistematizaciones y documentos de recomendaciones de carácter interno para uso exclusivo del municipio.

<sup>39</sup> No entraremos en este capítulo con las valoraciones que las propias organizaciones realizan del SGP, que dejamos para el capítulo 5 cuando relacionemos el SGP con los resultados de la investigación con las organizaciones sociales de la Zona Centro.

tendencias avanzadas de gestión democrática y construcción activa de ciudadanía” (Torres, 2002: 15) después de décadas de gobiernos municipales en manos de la oligarquía quiteña. “Cuando yo planteé la ordenanza me dijeron que estaba loco, que sería una ciudad ingobernable, el fin del principio de autoridad. Pero todo lo contrario. Yo quería el co-gobierno con el pueblo”<sup>40</sup>. Con esta frase, el General Moncayo expresa con toda contundencia su manifiesta voluntad política por promover y potenciar la participación ciudadana. Apelando a “la ciudad de la palabra” –como él describe a Quito- defiende como nunca la importancia de que la gente “sea responsable con el gobierno” porque “no es que el alcalde “les está dando” a la gente, sino que el alcalde solo administra plata de otros”, aunque eso supone que sea “más difícil y más humilde gobernar con el SGP”<sup>41</sup>. También el que fuera Coordinador Territorial –y por tanto responsable de la implementación del SGP en las 8 administraciones zonales- desde el año 2001 hasta el final del segundo mandato de Moncayo, Juan Vélez, ensalza la voluntad política expresa del entonces alcalde que “puso en funcionamiento el SGP en los barrios, con esta ordenanza se creó una cultura participativa en la gente que antes no había (...) El Alcalde Moncayo fue el iniciador de todos los temas de participación en Quito. Por ejemplo, los proyectos de co-gestión ”<sup>42</sup>.

Pero la voluntad política de Moncayo de potenciar el SGP como mecanismo de profundización democrática se concreta con muchos matices y algunas contradicciones, tanto por parte del alcalde como de su equipo más próximo-, especialmente respecto a la centralidad del SGP como “el” mecanismo institucionalizado de participación ciudadana en la gestión local. Los Proyectos 50-50<sup>43</sup> fueron considerados uno de los éxitos en la gestión de Moncayo y la clave para conseguir importantes cifras de cobertura de servicios básicos en Quito<sup>44</sup>, como explica con orgullo Moncayo: “los barrios reaccionaron muy bien y se me adelantaban: venían con el dinero y yo, ya no tenía presupuesto. Así que tuve que pedir un préstamo al BID para seguir con el adoquinado y las obras”<sup>45</sup>. En todo caso, estos proyectos –que respondían a la visión de

---

<sup>40</sup> Entrevista al Gral. Paco Moncayo, Alcalde de Quito 2000 – 2009 (9/3/2012)

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Entrevista a Juan Vélez, Coordinador Territorial del MDMQ 2001- 2009 ( 6 / 3 /2012)

<sup>43</sup> Consistían en proyectos de arreglo vial y equipamientos básicos (salud, agua potable) en los que –ya fuera a instancias del Municipio o a instancias de los comités pro-mejoras- el Municipio financiaba el 50% y la comunidad aportaba en efectivo el otro 50% del presupuesto de la obra, a cambio de algunas exoneraciones de impuestos posteriores

<sup>44</sup> Que alcanza prácticamente el 90% de cobertura, según el Censo 2011, aunque con diferencias significativas según los barrios

<sup>45</sup> Entrevista Gral. Paco Moncayo, 10/3/2012

la participación como inversión público-privada para la gestión, sea esta inversión de una empresa o de un vecino de la Lucha de los Pobres- no estaban regulados por el SGP y se constituyeron en mecanismos paralelos al mismo, ya que las obras que se financiaban tampoco se habían definido necesariamente en las instancias del SGP, sino que dependían más bien de la iniciativa y los contactos de los pobladores para conseguir la contraparte municipal.

No sólo los Proyectos 50-50 fueron “competencia” al SGP, también las audiencias realizadas semanalmente por los administradores zonales y por el mismo Alcalde se convertían en otros espacios de interlocución directa entre la ciudadanía y la autoridad local, sin que tuvieran ningún mecanismo de coordinación o complementariedad con el SGP. En la evaluación realizada por Natalia Novillo en el 2005 se diagnostica esta interferencia<sup>46</sup>:

Formas de interlocución directa con la población, como las audiencias públicas y el programa de radio “El Alcalde y la Ciudad”, son más efectivas al momento de resolver las demandas ciudadanas, aunque los niveles y calidad de la participación sean incipientes; eso genera rupturas con los intentos de operativización del SGP (Novillo, 2005: s/p).

No es la misma lectura que tanto Moncayo como Vélez tienen al respecto. En su informe de gestión como Coordinador Territorial –elaborado en el 2009 para el traspaso de mandato-, se aplica una visión amplia de la participación, mucho más allá del SGP, y se define como “otras formas de participación” a los programas de cogestión, las audiencias públicas, el programa de radio “El Alcalde y la Ciudad”, las transferencias de recursos a las Juntas Parroquiales, etc. Y el ex alcalde en sus declaraciones insiste todo el tiempo más en su relación directa con la gente, que en el resultado de los cabildos participativos a la hora de elaborar las políticas<sup>47</sup>. El principal mecanismo de relación del alcalde con la ciudadanía, que destacan tanto ex funcionarios municipales como los dirigentes sociales entrevistados, fueron las audiencias semanales en las que Moncayo recibía y atendía directamente las demandas expresadas por los dirigentes y organizaciones. De hecho, y a partir de los datos empíricos recogidos con diferentes herramientas metodológicas cualitativas y cuantitativas, Novillo considera que el

---

<sup>46</sup> Natalia Novillo fue también Administradora Zonal de Quitumbe del 2001 al 2003. Posteriormente realizó una evaluación externa del SGP bajo encargo municipal, la única evaluación realizada hasta la fecha. Cabe destacar que también ocupó la coordinación Territorial con el actual Alcalde, desde el 2009 hasta el 2011, lo que justifica sus declaraciones críticas sobre la implementación del SGP en el periodo de Moncayo, aunque las conclusiones de la evaluación hecha en el 2005 pueden considerarse más objetivas al ser hechas en el marco de una evaluación externa contratada.

<sup>47</sup> Entrevista Paco Moncayo (9/3/2012)

porcentaje de cumplimiento de los compromisos adquiridos en las audiencias por el Alcalde o por los y las Administradoras Zonales es muy superior al cumplimiento de los acuerdos de los cabildos, lo que provoca que la ciudadanía considere que es más fácil canalizar las demandas y conseguir resultados a través de una sola audiencia con el alcalde que a través de un proceso continuado de participación y construcción organizativa a través de los cabildos,

Esto genera una contradicción con lo que establece el SGP, pues si se trata de institucionalizar los espacios de participación ciudadana y se presentan mecanismos paralelos, eso fracciona las opiniones, consultas o toma de decisiones que pueden haber surgido en los espacios participativos. De esta forma, muchas veces sucede que las demandas que no fueron atendidas a través de los cabildos, se solucionan por otro vía, lo que genera desconfianza en la factibilidad de los procesos participativos (Novillo, 2005: s/p).

Además, la aparente mayor eficacia de las resoluciones del alcalde en las audiencias podían provocar también un efecto desestabilizar en los mismos cabildos,

Si a través de la planificación participativa por ejemplo, se decide en un barrio la construcción de una obra, en consenso, con la audiencia de la mayoría de moradores o líderes, y alguien no está de acuerdo porque quiere otra obra, puede acudir a esos espacios y posiblemente consiga lo que quiere, generándose una imagen contradictoria respecto de la gestión municipal (Ibíd.)

Esta vocación del alcalde de interlocución directa con la ciudadanía precisamente es la que da pie a algunas críticas que sostienen que tanto el SGP como estos otros espacios de interacción, no hacían más que reforzar las prácticas clientelares tradicionales en la política local: "en general han sido reuniones donde se ha reproducido una dinámica de relaciones verticales entre el municipio y la población (...) los funcionarios acuden como directores del proceso" (Gallegos y León, 2006: 12). Además, Gallego y León remarcan que "El SGP fue manejado en los inicios por los funcionarios operativos; las altas autoridades no se vincularon en la ejecución, y aún más, no estaban del todo convencidos del sistema" (Ibíd. 15). Por su parte, Novillo también insiste en la conclusión que apuntaba en su evaluación 7 años antes y remarca este aparente doble juego por parte del equipo de alcaldía,

No funcionó porque había mecanismos paralelos de incidencia en las políticas: por un lado, las empresas y fundaciones que tenían su propio plan y presupuesto y que no hacían caso de las resoluciones de los actos del SGP. Y por otro lado el propio alcalde con las audiencias públicas, donde los dirigentes iban a pedir lo que querían y que a lo mejor no habían conseguido en el cabildo participativo. Acabó siendo un sistema muy deslegitimado. El discurso de Moncayo si que

estaba a favor de la participación, pero los mecanismos eran completamente clientelares<sup>48</sup>.

Evidentemente, no lo considera así Vélez, el responsable máximo de la implementación del SGP y de la relación con las administraciones zonales y los barrios:

Sí ha habido de parte de ciertos caudillos con intereses electorales cierto clientelismo, que andaban ofreciendo, prometiendo cosas a la gente, incluso de algunos que después fueron candidatos a alcaldes aunque no les votó nadie. Pero si el sistema está adecuadamente implementado, no debe darse ese temor. La gente no acude por los votos, sino por las necesidades que tienen. No hubo malos manejos en ese sentido, con Moncayo eso no pasó.<sup>49</sup>

Así, la voluntad política manifiesta del Alcalde en su programa de gobierno, la que se evidencia a través de la aprobación de las ordenanzas y de su defensa activa sobre la participación ciudadana, queda condicionada por otras actuaciones realizadas durante su mandato que, de alguna forma, vinieron a cuestionar desde dentro del Municipio el mismo SGP. La voluntad política de Moncayo no fue suficiente, o no fue lo suficientemente explicitada y puesta en práctica. Por un lado, el personalismo del mismo alcalde que prefería ejercer y demostrar su autoridad y capacidad directamente, a través de las audiencias y las visitas a los barrios, hacía que el SGP no consiguiera consolidarse como el espacio por excelencia para canalizar las demandas y aportes de las organizaciones y los barrios. Por otro lado, como se verá a continuación, tampoco fue favorable al proceso participativo una estructura municipal poco meritocrática y poco motivada para introducir innovaciones en la gestión cotidiana de la ciudad, que en paralelo avanzaba hacia desconcentración y la privatización en la gestión de los servicios.

#### **4.2 ¿El SGP de “todo” el Municipio?**

Si anteriormente destacábamos la importancia de la voluntad política para poner en marcha el SGP, trataremos ahora otro tema fundamental para entender los vaivenes del SGP en su corta vida: la apropiación e implementación –o no- por parte de toda la estructura operativa municipal del mandato establecido por la Ordenanza 0187. La implementación del SGP en la arquitectura institucional del MDMQ involucró en primera instancia a la Secretaría de Coordinación Territorial Metropolitana, una estructura de la administración municipal central pensada para coordinar las administraciones zonales y establecer directrices para la territorialización de las

---

<sup>48</sup> Entrevista a Natalia Novillo, Administradora Zonal de Quitumbe 2001-2003; Coordinadora Territorial del MDMQ 2009 – 2011 (5/3/2012)

<sup>49</sup> Entrevista Juan Vélez, 6/3/2012

políticas municipales en los diferentes barrios y zonas administrativas. Sus funciones principales eran:

- Asegurar que las administraciones zonales incorporen en sus planes, programas y proyectos, las políticas de intervención sectorial para ser aplicadas en su territorio.
- Fortalecer y propender al desarrollo equilibrado del proceso de descentralización y desconcentración en las administraciones zonales.
- Promover y propender a la consolidación y desarrollo del Sistema de Gestión Participativa a través de las administraciones zonales.

Así, a partir de la estructura municipal que se aprueba a inicios del mandato de Paco Moncayo, la responsabilidad directa en la implementación de los cabildos recae en las administraciones zonales, constituyéndose éstas en el eslabón clave de la mecánica institucional participativa en el nivel territorial. Los cabildos y consejos temáticos y sociales, en cambio, quedaban en manos de las secretarías municipales competentes – aunque en el caso de los cabildos temáticos a nivel zonal debían coordinar con las administraciones zonales-, y también estuvieron sujetos a los vaivenes de la voluntad política de los responsables políticos de las mismas

Las diferencias de implementación del SGP según las Administraciones Zonales es el aspecto en el que los diferentes autores y entrevistados coinciden más. Torres destaca que ante la heterogeneidad y dispersión del territorio y la población de Quito

no es de esperarse una reacción homogénea en materia de participación, debido a las diversas condiciones de vida y organización de la población, así como a la diferente inserción de las ocho Administraciones Zonales, pues unas tienen mayor trayectoria que otras, con lo que operativizan la participación en distintos tiempos y modalidades” (Torres, 2002: 31).

Un argumento que apuntala también Vanesa Bolaños, de la Fundación Terranueva, y que dirigió la ejecución de un proyecto que buscaba, precisamente, empoderar la sociedad civil para la participación en el SGP<sup>50</sup>: “era muy arbitrario según cada administración, porque se aplicaba desde la visión del Administrador, con resultados diferentes. Por ejemplo en el centro fue muy exitoso, porque había una intencionalidad política clara. En cambio en muchas otras administraciones no se hacían ni las

---

<sup>50</sup> Proyecto “Desarrollo local, participación ciudadana, incidencia política y fortalecimiento de actores sociales”, ejecutado del 2006 al 2010 bajo convenio UNICEF-Fundación Terranueva-Municipio de Quito-Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo

formalidades”<sup>51</sup>. Novillo apunta la falta de direccionalidad política unívoca como causa de la discrecionalidad: “su aplicación no fue homogénea porque no había directrices políticas claras y únicas: cada administración y área técnica interpretaba la ordenanza a su manera. Era discrecional como se aplicaba porque no había una dirección política ni una metodología que lo regulara”<sup>52</sup>. No se dio así una voluntad política uniforme y direccionada en todo el territorio, una de las condiciones previas señaladas por Goldfrank.

Incluso el mismo General Moncayo reconoce esta debilidad: “Había ocho administraciones y todo dependía mucho de cada administrador: unos sí apostaron, pero otros les tenían miedo”<sup>53</sup>. Además, Moncayo también acepta dificultades entre la burocracia que él intentó superar: “era necesario motivar y convencer a la burocracia, explicarles que ellos también son vecinos, que tienen que tratar diferente a la gente, que el trato tiene que ser coloquial, cercano. (...) Yo le decía a todos mis colaboradores: a todos nos gusta ser autoridad, poder, pero el alcalde tiene que ser la autoridad más cercana a la gente, tenemos que escuchar a la gente” (Ibíd.). Vélez, en cambio, hace una defensa de las diferencias en cada administración a partir de la diversidad de Quito: “La aplicación del SGP en las administraciones estaba orientada a entender la diversidad de las zonas: no es lo mismo un cabildo en Calderón que en la Colmena. (...) Por eso también se aplicaron estrategias diferentes. Teníamos una unidad en el enfoque, pero había diferentes estrategias de cómo aplicar”<sup>54</sup>. Justamente en el informe de gestión que la Coordinación Territorial presenta al acabar su encargo municipal, los datos que se presentan sistematizados sobre la cantidad de eventos que se realizaron demuestran los diferentes niveles de compromiso con la aplicación del SGP en cada administración zonal. Ante tanta diferencia en número y tipo de eventos –especialmente en lo que respecta a los cabildos, que son el mecanismo por excelencia del SGP-, así como en número de participantes, resulta difícil justificar una aplicación extendida y consolidada del SGP en todo el territorio metropolitano (MDMQ, 2009):

---

<sup>51</sup> Entrevista a Vanessa Bolaños, directora de la Fundación Terranueva (2/3/2012)

<sup>52</sup> Entrevista 5/3/2011

<sup>53</sup> Entrevista 9/3/2011

<sup>54</sup> Entrevista 6/3/2011



COMPONENTE TERRITORIAL - (2000 al 30 de abril del 2009)												
ADMINI. ZONALES	CABILDOS ZONALES		CABILDOS SECTORIALES		CABILDOS SUB SECTORIALES		REUNIONES ASAMBLEAS PARROQUIALES		MINGAS		AUDIENCIAS PÚBLICAS	
	No.	PART.	No.	PART.	No.	PART.	No.	PART.	No.	PART.	No.	PART.
QUITUMBE	5	2.150	38	5.030	303	29.174	0	0	367	53.710	453	3.958
E. ALFARO	2	2.160	22	3.921	1	141	0	0	407	22.892	49	2.001
CENTRO	4	1.749	7	810	124	13.529	0	0	142	8.885	206	3.363
NORTE	5	2.324	15	3.223	113	24.840	58	4.980	181	18.315	116	7.150
LA DELICIA	7	1.252	68	15.400	1	880	517	30.880	46	7.150	156	3.887
CALDERÓN	8	3.237	70	8.452	0	0	388	18.314	85	26.480	147	871
CHILLOS	8	1.600	223	15.691	165	7.424	83	6.330	86	6.960	601	5.622
TUMBACO	5	1.095	37	4.086	148	8.418	13	1.400	31	3.856	111	2.126
<b>TOTAL</b>	<b>44</b>	<b>15.567</b>	<b>480</b>	<b>56.613</b>	<b>855</b>	<b>84.406</b>	<b>1.059</b>	<b>61.904</b>	<b>1.345</b>	<b>148.248</b>	<b>1.839</b>	<b>28.978</b>
ALCALDIA (Audiencias Públicas)											125	18.800
(Audiencias Radiales)											206	
<b>TOTAL</b>											<b>331</b>	<b>18.800</b>

Fuente: Informe de la Coordinación Territorial, MDMQ, 2009

Como se puede apreciar en el cuadro, la convocatoria de los cabildos -especialmente de los zonales- no fue ni constante ni homogénea, ni obedecía a un calendario previsto y planificado. En los distritos urbanos<sup>55</sup>, se priorizó la celebración de los cabildos sub-sectoriales, que son los más cercanos a la realidad y el espacio geográfico inmediato de los pobladores, pero con muy diferente intensidad: de más de 300 en Quitumbe, a solo 1 en la administración Eloy Alfaro (Calderón se considera administración rural). En cambio, otras administraciones priorizaron los cabildos sub-sectoriales o sectoriales –que equivalían también a los cabildos por parroquias rurales- : en la Administración de Calderón se realizaron más de 200, mientras que en la Manuela Espejo (Centro) o en el Norte no llegaron a 20. En lo que respecta a los cabildos zonales –de todo el distrito- en ningún caso se realizaron más de 8 en 9 años.

También la participación en número de personas es muy desigual, lo que demuestra que realmente existía una gran heterogeneidad en criterios de convocatoria, calendario y objetivos a la hora de implementar el SGP, como han destacado la mayoría de los entrevistados y los documentos revisados. El hecho de que el informe de gestión entregado por el Coordinador Territorial no entre en valoraciones cualitativas de ningún tipo (más allá de la enumeración de eventos y asistentes) hace más difícil extraer mayores conclusiones que ayuden a determinar el nivel de implantación real del SGP en

<sup>55</sup> Lo habitual es que la administración zonal se dividía en sectores para hacer más operativo el SGP, y realizar cabildos sectoriales. Pero en los casos de más densidad poblacional y organizacional (como en la Zona Centro), los sectores se dividían a su vez en sub-sectores, creándose un nivel más en lo territorial.

la dinámica política municipal, tanto a nivel territorial como de la estructura centralizada. Hablar de números de cabildos realizados no nos habla del contenido y la participación en los mismos. Bolaños, que siguió de cerca la implementación del SGP en las zonas de Quitumbe, Centro y Calderón, matiza que:

En el Centro trataban de superar el clientelismo, pero el límite es que las mismas dirigencias que participaban tenían prácticas clientelares difíciles de olvidar. En Quitumbe el SGP fue una respuesta clientelar a las demandas sociales, un mecanismo para bajar la tensión social. Y en Calderón solamente se hacía una aplicación formal de la ordenanza, sin objetivos, solamente para cumplir y nada más<sup>56</sup>.

Por su parte, Novillo acuña en su informe de evaluación del 2005 el criterio “nivel de desarrollo” del SGP en las diferentes administraciones zonales, estableciendo diferentes niveles de clasificación según el nivel de consolidación (la apropiación y uso del SGP como sistema estable de participación y de relación entre el Municipio y las organizaciones barriales) y el impacto de los cabildos en la gestión municipal (la incidencia real de los acuerdos de los cabildos en la toma de decisiones de las autoridades municipales):

a) Nivel de desarrollo bajo: aquellas administraciones zonales –La Delicia y Valle de Los Chillos- en las que no había una “lógica técnico – política”, es decir donde la Administración Zonal no aplicaba

direccionamientos claros respecto a lo que significaba la participación para la gestión municipal y hacia dónde se quería llegar, convirtiéndose los cabildos territoriales especialmente en eventos que se realizaron por una disposición y cuyos resultados no pudieron ser canalizados de ninguna forma, porque la estructura municipal siguió funcionando como siempre (Novillo, 2005: s/p).

b) Nivel de desarrollo medio – bajo. En las Administraciones Norte y Eloy Alfaro, donde la participación se interpretaba como funcional a los intereses y la dinámica de la gestión municipal tradicional. En estos casos,

los resultados de los eventos participativos se evaluaron en función de la aceptación o no de la gestión por parte de los habitantes de una Zona concreta, sin mediar el hecho que los procesos participativos generaron expectativas en la gente que se cumplieron a medias o no se cumplieron. Generalmente, la respuesta de esas Administraciones frente a las experiencias fallidas, fue suspender cualquier proceso participativo (Ibíd.)

---

<sup>56</sup> Entrevista Vanesa Bolaños, 2/3/2011

c) Nivel de desarrollo medio: (Tumbaco y Quitumbe). En estos casos, la implementación y concepción sobre la participación ciudadana coincidía con el modelo del SGP, y se impulsaban procesos participativos que intentaban ser globales y estables, pero sin lograrlo completamente. A menudo, la irregularidad en el proceso y en sus resultados dependía en gran medida de los cambios en la dirección política de la Administración Zonal.

d) Nivel de desarrollo medio-alto (Calderón y Centro): Novillo considera que en estas dos administraciones se puede considerar un nivel aceptable de implantación del SGP que se adapta a su concepción de gestión participativa, que han desarrollado herramientas y propuestas metodológicas al respecto y que se ha realizado de forma continua y estable<sup>57</sup>.

**RESUMEN DE EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS SEGÚN  
ADMINISTRACIONES ZONALES Y NIVEL DE DESARROLLO (2000-2004)**

<b>INSTANCIA MUNICIPAL</b>	<b>EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS</b>	<b>NIVEL DE DESARROLLO (implantación e incidencia)</b>
Administración Equinoccial La Delicia	- Cabildos sectoriales, subsectoriales y asambleas parroquiales - Cabildo Zonal de niños y niñas - Cabildo Zonal de Mujeres - Formación de líderes - Consejo Zonal de Salud	Bajo
Administración Valle de Los Chillos	- Cabildo Zonal de niños y niñas - Escuela de ciudadanía - Consejo Zonal de Salud	Bajo
Administración Norte Eugenio Espejo	- Cabildos sectoriales, subsectoriales, barriales y asambleas parroquiales - Cabildo Zonal de niños y niñas - Cabildo Zonal de jóvenes - Cabildo Zonal de mujeres - Consejo Zonal de Salud	Medio – Bajo
Administración Sur Eloy Alfaro	- Cabildos sectoriales - Cabildo Zonal de niños y niñas - Cabildo Zonal de mujeres - Cabildo Zonal de jóvenes - Consejo Zonal de Salud	Medio- Bajo
Administración Quitumbe	- Cabildos subsectoriales - Construcción de centralidades urbanas - Asambleas participativas - Cabildo de vialidad - Cabildo Zonal de Mujeres - Capacitación en ciudadanía - Consejo Zonal de Salud	Medio – Alto
Administración Valle de Tumbaco	- Cabildos parroquiales - Elaboración de planes participativos	Medio – Alto

<sup>57</sup> Es importante destacar que justamente en las zonas que Novillo considera de desarrollo medio y medio-alto, hubo proyectos de cooperación ejecutados por ONG ecuatorianas que impulsaron procesos de formación ciudadana y acompañamiento a la implementación del SGP en paralelo a la gestión municipal. Aunque no se puede atribuir todo el mérito del mayor grado de desarrollo del SGP a estos proyectos, sin duda son un factor externo a la dinámica municipal que contribuyó al mismo. También es importante como factor la dinámica organizativa propia de cada sector, como se verá en el siguiente capítulo en el caso de la Zona Centro.

INSTANCIA MUNICIPAL	EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS	NIVEL DE DESARROLLO (implantación e incidencia)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convenios de desarrollo solidario</li> <li>- Cabildo zonal de niños y niñas</li> <li>- Consejo Zonal de Salud</li> </ul>	
Administración Centro Manuela Sáenz	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cabildos sectoriales y subsectoriales</li> <li>- Asambleas de rendición de cuentas</li> <li>- Comité el Centro Histórico es Nuestro</li> <li>- Cabildo de Mujeres / Escuela de Formación de Líderes</li> <li>- Cabildo Zonal de niños y niñas</li> <li>- Cabildo Zonal de Jóvenes</li> <li>- Consejo Zonal de Salud</li> </ul>	Alto
Administración Calderón	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cabildos sectoriales, comités de gestión, cabildos de rendición de cuentas</li> <li>- Consejo Zonal de salud</li> </ul>	Alto
Comisión de Género y Equidad – Fundación Patronato San José - Dirección de Desarrollo Humano Sustentable	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cabildos Zonales de Mujeres, Jóvenes y niños y niñas</li> <li>- Cabildos metropolitanos de indígenas, afroecuatorianos y tercera edad</li> </ul>	Bajo

Fuente: Novillo 2005

Los diferentes autores que han realizado estudios sobre la implementación del SGP coinciden en destacar la falta de apropiación e implicación de la estructura burocrática en el mismo, lo que condiciona altamente su desempeño como mecanismo de participación institucionalizada ya que no pudo apoyarse en el aparato municipal (Torres, 2002; Novillo, 2005; Gallegos y León, 2006). Novillo, ante estas debilidades, recomendaba procesos intensivos de formación del funcionariado y mayor voluntad política por parte de la Coordinación Territorial para conseguir unidad de criterio y acción en todas las administraciones zonales para la implementación del SGP (Novillo, 2005). La falta de una evaluación externa posterior –por ejemplo, al acabar el segundo mandato de Moncayo- hace imposible constatar si esto se realizó o no, y si se produjeron cambios significativos en la actitud funcionarial municipal que sirvieran para garantizar un resultado e impacto real del SGP en las políticas públicas<sup>58</sup>.

Así, en el caso de Quito no se cumplió una de las condiciones que Goldfrank (2006) define como previas y necesarias para la puesta en marcha de la gestión participativa: la existencia de un equipo técnico con capacidad (méritos) e implicado y comprometido con el proyecto político participativo. Ni una cosa ni la otra se dieron en el caso de Quito o, al menos, no se dieron de forma uniforme en las diferentes instancias administrativas y administraciones zonales. El SGP no pudo apoyarse en el aparato

<sup>58</sup> Bolaños explica que en el proyecto anteriormente mencionado estaba previsto como actividad y resultado una evaluación del SGP en el año 2009, pero ésta no se realizó por decisión del MDMQ, que consideró que no era pertinente al ser un año electoral.

municipal que presentó evidentes debilidades frente a la institucionalización de los espacios participativos.

### **La participación en las empresas públicas y corporaciones**

Pero además de los obstáculos provenientes del funcionariado y de las diferentes voluntades políticas en las administraciones zonales, el otro punto clave como debilidad del SGP es la estructura de competencias municipales a través de empresas y fundaciones público-privadas. Ya vimos en el capítulo anterior como la gestión de Moncayo, hizo una apuesta por el desarrollo humano y la participación, pero enfocando ésta última también desde la visión de la colaboración público-privada para la gestión y provisión de servicios. Así, implementó un modelo de gestión municipal a través de empresas y corporaciones de derecho privado sin fines de lucro que administraban los recursos municipales por fuera de la estructura burocrática.

Al ser empresas de derecho privado, no se tienen que ceñir a la legislación que regula el funcionamiento de la administración pública en lo que respecta a contratación, transparencia, y rendición de cuentas, entre otros aspectos. Por esto eran un instrumento muy útil para gestionar recursos con más agilidad, y con mucho menos controles fiscales. Por ejemplo, el 14 de mayo de 2001 el Congreso Nacional emitió la Ley de Reforma Tributaria en la que se establece que las personas naturales y jurídicas podrán voluntariamente destinar hasta el 25% de su impuesto a la renta a favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y que podrán destinarse a financiar exclusivamente los proyectos de protección y preservación del medio. Para gestionar estos recursos, el MDMQ crea la Corporación Vida para Quito, que los recibe directamente y ejecuta sin pasar por aprobación ni del Consejo. Esta importante cantidad de recursos tampoco pasarían a formar parte de la asignación presupuestaria que se discutía en las asambleas de presupuesto participativo.

Las corporaciones y empresas tienen un consejo de dirección en el que participa el Alcalde, algunos concejales y representantes de otras instancias públicas y privadas relacionadas con la materia. Pero aunque el consejo tiene la rectoría en la definición de las políticas y los planes estratégicos, las decisiones operativas y la ejecución presupuestaria estaban en manos del gerente o director. La apuesta por este modelo está justificada, según Moncayo, en una mayor eficiencia, pero también en una mayor participación de la ciudadanía:

En los directorios de las empresas había participación de representantes de la sociedad civil: era un directorio plural, social. ¿Por qué? Porque la burocracia honesta es la buena, no toda la burocracia es mala, pero sí hay una especie de poco esfuerzo que hace difícil hacer las cosas. Cuando la ciudadanía se sienta con sector público, hay sinergia y mas eficiencia <sup>59</sup>.

No obstante, Moncayo debía justificar continuamente que el esfuerzo por la eficiencia no necesariamente se asocia con la privatización:

El principal escollo fue cómo enlazar este esquema con el de participación ciudadana, que no necesariamente implica la presencia de dirigentes barriales, sino de la empresa privada (que para Moncayo es la principal beneficiada de una ciudad en desarrollo) y de los sectores dinámicos de la economía. Y surgió la idea de unificar lo público y privado por medio de las corporaciones, que son entidades de derecho privado, y de la creación de empresas públicas, privadas o mixtas (...) Una pregunta rebota inmediatamente: ¿Se privatiza el Municipio? La respuesta es categórica: no, se busca eficiencia, la consolidación de un nuevo modelo de gobierno local más fluido y compartido. (Diario Hoy, 17 feb.2002, citado en Vallejo 2009:122).

Así, estas empresas y corporaciones (EMOP, EMAP, Fundación Vida para Quito, etc.) manejaban prácticamente la totalidad del presupuesto de inversión municipal, dejando a las Administraciones Zonales con un mínimo de recursos para ejecutar en sus territorios y para ser discutido en los espacios de presupuesto participativo que se realizaban. Las inversiones municipales canalizadas a través de empresas y corporaciones en el periodo 2000-2007 suponen el 92% del presupuesto municipal de inversión en obras y servicios, mucho del cuál se ejecutaba en los barrios sin pasar por los espacios participativos (Vallejo, 2009: 113). Vallejo encuentra preocupante esta estructura presupuestaria al considerar que puede “implicar o significar una pérdida de control y perspectiva en la formulación de la política pública local y del carácter prominente del Concejo Metropolitano que como máxima instancia del gobierno municipal carece de incidencia real en las estructuras de las empresas y corporaciones, pese a que en ellas participan representantes del mismo (Ibíd. 137).

La “corporatización” de la gestión potenciada por Moncayo como modelo de eficiencia en la gestión local –y que no lo aleja tanto del modelo implementado en Guayaquil por su entonces adversario político, Jaime Nebot- se presentaba como una apuesta por la participación del sector privado, pero con unos planteamientos muy lejanos a los principios políticos que inspiran el SGP: abrir la toma de decisiones a la participación activa de la ciudadanía y, especialmente, de los barrios de Quito. Las

---

<sup>59</sup> Entrevista 9/3/2011

empresas y corporaciones municipales no tienen ningún espacio en el SGP, ni el SGP supone ninguna obligación ni condicionamiento para las corporaciones municipales a la hora de definir sus planes estratégicos y sus inversiones. Teniendo en cuenta el alto porcentaje de inversión municipal que manejan estas empresas y la importancia que sus actividades tienen en la vida cotidiana de la gente –obras públicas, saneamiento, acceso a servicios básicos, etc.-, no hay duda que es un gran trozo del pastel que se queda fuera de los procesos de democracia participativa institucionalizada en Quito.

### **4.3 Presupuestos... ¿participativos?**

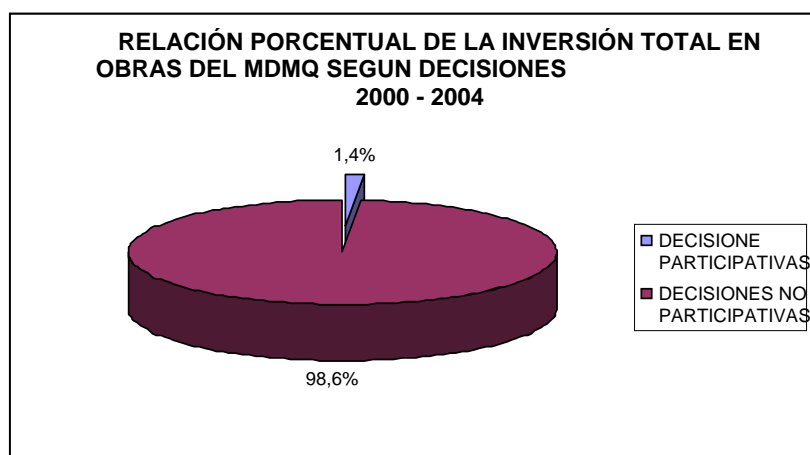
Una de las funciones y objetivos más explícitamente definía en la ordenanza 0187 es la de discutir participativamente las inversiones, lo que se conoce como presupuesto participativo. Esta función se desarrollaba exclusivamente en los cabildos territoriales, ya que en los temáticos no se incluía la posibilidad de discutir participativamente –y decidir- cuál debía ser el porcentaje de inversión municipal en tal o cual política social. Por otro lado, finalmente la mayor parte de la discusión participativa se limitaba solamente a la discusión del presupuesto para obras barriales, no había momentos participativos ni en la planificación ni en el seguimiento: “el SGP no era sólo para el presupuesto, pero en eso se quedaba fundamentalmente. Por ejemplo, los planes zonales que se elaboraron fueron de diagnóstico no de planificación participativa. Había islas en el sistema global que quedaban fuera del SGP” (Bolaños)<sup>60</sup>. Si el énfasis principal del SGP en los barrios fue, precisamente, la discusión presupuestaria, ¿qué capacidad real tenía la gente de discutir sobre las inversiones y prioridades que se hacían en sus territorios? O lo que es lo mismo, ¿qué porcentaje de la inversión municipal pasaba por la discusión pública? Según los datos de Novillo, tan sólo el 1,4% de las inversiones municipales pasaban por procesos participativos.

La ordenanza 0187 regula que al menos el 40% de las inversiones municipales que ejecutan directamente las administraciones zonales debe pasar por procesos participativos. Pero eso hace referencia, justamente, sólo al presupuesto de las administraciones zonales que, como constata Vallejo, del 2000 al 2007 manejaron una media del 10% del presupuesto de inversión del municipio (Vallejo, 2009). El resto, lo manejaban las empresas y corporaciones privadas. Ante este dato, ¿estaríamos hablando, entonces, de una práctica de presupuesto participativo en la gestión municipal

---

<sup>60</sup> Entrevista 2/3/2011

de Quito? En todo caso, la respuesta podría ser afirmativa para el 1,4% de la gestión municipal.



Fuente: Presupuestos DMQ. Elaboración: Novillo, 2005

Novillo realiza un estudio más detallado del presupuesto municipal del Plan Básico de Desarrollo Territorial –el presupuesto de inversión en obras públicas en los barrios- y constata que el mayor porcentaje recae en “transferencia a varios entes”, en referencia a las asignaciones a Empresas Metropolitanas, Fundaciones, Corporaciones, Juntas Parroquiales, Museo de la Ciudad, Comisión Anticorrupción Metropolitana y Deuda Pública, sin incluir los ingresos propios de las empresas.

**PRESUPUESTO MUNICIPAL POR PLAN BASICO**

PLAN BASICO	2002		2003		2004	
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	5.081.891	2,9%	6.126.222	3,7%	6.579.477	3,9%
GESTIÓN DEL DESARROLLO	25.022.565	14,2%	27.578.508	16,8%	33.353.539	19,6%
DESARROLLO TERRITORIAL	15.003.184	8,5%	18.964.305	11,6%	19.318.823	11,4%
ADMINISTRACIÓN GENERAL	8.755.732	5,0%	9.386.245	5,7%	10.319.614	6,1%
TRANSFERENCIAS VARIOS ENTES	122.399.328	69,4%	101.840.204	62,1%	100.353.547	59,1%
<b>TOTAL</b>	<b>176.262.700</b>	<b>100,0%</b>	<b>163.895.484</b>	<b>100,0%</b>	<b>169.925.000</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Presupuestos DMQ. Elaboración: Novillo, 2005

Según estos datos, hasta el 2004 el presupuesto municipal asignado a “varios entes” – que incluye la transferencia a las empresas municipales y a juntas parroquiales- disminuye progresivamente en función del aumento de la partida de gestión del desarrollo (políticas sociales) y de desarrollo territorial (intervenciones en los barrios a través de las administraciones zonales), pero sigue siendo significativamente más alto



que cualquier otra partida. Para la gestión de este presupuesto –especialmente para las inversiones de menor cuantía- las empresas tenían sus propios mecanismos de interlocución con la ciudadanía, a través de oficinas encargadas de receptor los pedidos de los barrios. Aunque no necesariamente las empresas tenían en cuenta o respetaban los acuerdos tomados por las organizaciones en los cabildos territoriales o, incluso, los planes de desarrollo liderados por las administraciones zonales:

estos procesos de consulta y acuerdos con la ciudadanía, no necesariamente se coordinan con las Administraciones Zonales. De este modo, se concluye que las propuestas que en su territorio pueden hacer las Administraciones hacia la ciudadanía tienen un serio límite pues existe la posibilidad de debatir y decidir sobre presupuestos que siempre son escasos frente a la demanda (Novillo, 2005: s/p).

Pero además, tampoco todo el presupuesto gestionado por las administraciones zonales pasa a su vez por los espacios participativos. De hecho, Novillo constata que hasta el 2005, de ese únicamente el 21,7% de las intervenciones ejecutadas por las Administraciones Zonales pasa por decisiones participativas, muy inferior a lo que posteriormente se regula en la ordenanza. También en este tema hay diferencias significativas entre administraciones: desde una apuesta clara de Calderón y la zona Centro –que discutieron participativamente hasta un 65 y un 51% del presupuesto de obras, respectivamente- hasta un poco significativo –casi anecdótico- 2% en La Delicia o el 10% de la Administración Norte Eugenio Espejo.

**Porcentajes de inversión efectuada por decisiones participativas en relación a la inversión municipal total por zona por año**

ZONA	PORCENTAJE
EQUINOCCIAL DELICIA	2
CALDERÓN	65
CENTRO MANUELA SAENZ	51
NORTE EUGENIO ESPEJO	10
QUITUMBRE	20
SUR ELOY ALFARO	12
TUMBACO	22

Fuente: Novillo, 2005

Según se ha visto, la mayor parte del presupuesto municipal quedaba fuera de las dinámicas territoriales, y tenían sus propios planes de funcionamiento y ejecución que no se integraban dentro de los esfuerzos de presupuestación participativa que planteaba

el SGP: “no se discutía un presupuesto consolidado, quedaban fuera los presupuestos de las corporaciones y fundaciones, que eran las que manejaban la mayoría del presupuesto. Y esa parte no era participativa” (Bolaños)<sup>61</sup>.

Si bien el MDMQ tenía las competencias y los recursos fiscales suficientes –que Goldfrank (2006) apunta como condición previa necesaria para poder implementar la participación ciudadana institucionalizada-, estos no estuvieron al servicio del SGP. Si bien se puede considerar un avance para la ciudadanía el hecho en sí de poder acceder – aunque sea a una mínima parte- a la definición de las prioridades para la inversión y es sin duda uno de los mayores alicientes para la participación, no se puede considerar que el caso del SGP sea un ejemplo de gestión presupuestaria participativa, ya que el nivel de alcance e incidencia de dichas decisiones en el global del presupuesto municipal es prácticamente anecdótico.

---

<sup>61</sup> Entrevista Vanessa Bolaños, 2/3/2011

## **CAPÍTULO 5. Organizaciones sociales y SGP en la Zona Centro**

Después del análisis del SGP desde el punto de vista institucional, interesa para este estudio hacer también un acercamiento a la perspectiva de las organizaciones sociales que, según los principios del mismo SGP, deberían ser las protagonistas de la participación. Estas organizaciones urbanas son el capital social que Goldfrank (2006) considera parte fundamental de las condiciones políticas necesarias para favorecer la implementación de mecanismos de democracia participativa institucionalizados.

Aunque la ordenanza que regula el funcionamiento del SGP no precisa en ningún momento que la participación sólo pueda canalizarse a través de organizaciones, lo cierto es que el reglamento restringe la participación en la mayoría de los espacios a representantes de organizaciones sociales –que además deben estar registradas formalmente en las administraciones zonales-, lo que confirmaría que en el SGP la organización social se erige como intermediaria entre el ciudadano y el espacio de participación. Tan sólo en las asambleas barriales se recoge la participación abierta a toda la ciudadanía explícitamente, así como en los eventos de rendición de cuentas. En todos los demás, el SGP establece un sistema de participación que reconoce la representatividad de los dirigentes sociales para ser voceros de las necesidades de su barrio.

Por eso interesa para esta investigación la relación de las organizaciones sociales de Quito con el SGP, sobre su efectividad –o no- a la hora de canalizar sus demandas y de aumentar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la elaboración de las políticas locales que afectan a su entorno cotidiano. Dada la gran dimensión –tanto de la ciudad como de su tejido organizativo- se ha seleccionado la Zona Centro –Administración Zonal Manuela Sáenz- para hacer este estudio de caso a través de la revisión documental de publicaciones e informes de consultorías encargados por el MDMQ y la sistematización de talleres y entrevistas realizadas a dirigentes organizativos con experiencia en el SGP.

En este capítulo, buscaremos responder a cómo los actores sociales del Centro se relacionaron con el SGP durante los dos mandatos de Moncayo, a partir de una aproximación empírica a la implementación de los diferentes espacios de participación previstos por el SGP desde las perspectivas de las organizaciones –especialmente las asambleas barriales y los cabildos territoriales y sectoriales- para, posteriormente,

caracterizar los diferentes modos de relación de las organizaciones con el Municipio, desde dentro y desde fuera del SGP.

### **5.1 Organización y movilización en la Zona Centro**

La ciudad condiciona a su gente, y la gente condiciona a su ciudad. La organización urbano-popular en Quito no se puede entender sin el proceso de urbanización acelerada y posterior metropolitanización que ha sufrido la ciudad. A la vez, los patrones de asentamiento de los barrios populares condicionaron este mismo crecimiento y la extensión de la ciudad hacia las laderas y los valles, configurando un Quito extenso, hiper-poblado, diverso y desigual, con múltiples realidades socio-económicas y culturales que se superponen entre sí y comparten a veces espacios geográficos vecinos, a veces distancias quilométricas que inducen a pensar que la ciudad no se acaba nunca, o que hay varias ciudades una tras otra, una dentro de la otra.

La diversificación de la ciudad en espacios desiguales e inequitativos, con espacios centrales administrativos y comerciales e inmensos territorios de precaria urbanización excluidos de la centralidad son una expresión de esas “ciudades diferentes” (cada una de las cuales representa un nivel superior de su propia evolución, por ser parte de un mismo proceso), cada una con un tipo específico de forma de organización territorial, unos agentes urbanos particulares y una gestión-administración de la ciudad que le es propia, (Carrión, 1987: 203). En medio de esa diversidad, la Zona Centro, también conocida como Administración Manuela Sáenz, es una ciudad en sí misma, ya consolidada, con servicios de infraestructura y equipamiento en la mayoría de su territorio, al ser la mayoría de los asentamientos de los más antiguos de la ciudad.

De acuerdo a datos del Censo de Población y Vivienda del 2010, la población de la zona es de 220.409, lo que supone una reducción de un 3% respecto a la población en el 2001 (262.387 habitantes), en un territorio delimitado de 4.066 hectáreas, menos de un 1% de la extensión total del DMQ –es la administración zonal más pequeña con diferencia de todo el DMQ-. Aunque la Zona Centro es de las pocas zonas de Quito que va perdiendo población –que se traslada a las nuevas áreas de expansión, sobretudo los barrios populares del Sur y zonas sub-urbanas en los valles- aún mantiene una de las densidades poblacionales más altas del distrito, con una densidad global de 63 hab/ha y una densidad urbana de 82,9 hab/ha<sup>62</sup>. La proyección hacia el 2020 es que la Zona

---

<sup>62</sup> Densidad Global.- Relacionada con la superficie total de la parroquia o zona administrativa sin restricción de áreas.

Centro continuará perdiendo habitantes progresivamente hasta alcanzar los 211.390. Además, el Centro Histórico tiene una población flotante de cerca de 350 mil personas, que acuden para diversos trámites, negocios, educación, turismo, etc.<sup>63</sup>

Según la ordenanza de Organización Territorial, aprobada por el Concejo Metropolitano el 14 de diciembre del año 2000, la Zona Centro cuenta con cinco parroquias o sectores y 121 barrios: Puengasí (46 barrios), Centro Histórico (18 barrios), La Libertad (14 barrios), Itchimbía (18 barrios) y San Juan (25 barrios). Estos sectores se dividieron a su vez en 11 sub-sectores para facilitar la implementación del SGP: Centro Histórico; Panecillo; Puengasí; Collacoto; San José de Monjas; La Colmena; La Vicentina; Guapulo; Toctiuco; San Juan y El Tejar.

La recuperación del Centro Histórico emprendida por Paco Moncayo en su primer mandato –con el objetivo de convertirlo en un polo de atracción turística y de negocios– supuso un cambio drástico en la actividad comercial de esta zona: dejó de ser el centro comercial popular que era hasta antes de la recuperación y perdió su carácter eminentemente habitacional, ya que hubo un desplazamiento de la población hacia los otros barrios de la Zona Centro. No obstante, la revitalización del Centro Histórico como centro de servicios turísticos –incluyendo hoteles y restaurantes de lujo– contrasta en gran medida con la degradación de las viviendas y las calles que se encuentran más allá de las zonas de atracción turística (incluso en las faldas del Panecillo este contraste se evidencia con un simple paseo).

Alrededor del Centro Histórico y el Panecillo, encontramos en un primer momento barrios ya consolidados, pero que igualmente mantienen niveles de degradación urbana, como La Colmena o La Marín. En un segundo anillo se sitúan barrios no plenamente consolidados en cuanto a la provisión de servicios urbanos básicos; incluye barrios relativamente tradicionales (como La Tola, La Libertad y Toctiuco, por ejemplo), con barrios más recientes y de población popular, como La Tola Baja, el Itchimbía, la Vicentina o Guápulo (donde conviven sectores de poder adquisitivo alto atraídos por el paisaje y la proximidad con la González Suárez con los pobladores más antiguos y de nivel socioeconómico medio-bajo). Más allá, saliendo de la ciudad hacia el Valle de los Chillos podemos encontrar tanto nuevas urbanizaciones y lotizaciones de clase media que comparten espacio geográfico con asentamientos y

---

Densidad Urbana.- Relacionada exclusivamente con la superficie del suelo de uso urbano (Fuente: INEC)

<sup>63</sup> Fuente: <http://centrohistoricoquito.blogia.com/2005/marzo.php>

barrios aún no regularizados (a menudo por encontrarse en zonas de riesgo. (Andino y Unda, 2008).

### **La organización popular en la Zona Centro .**

Las características geográficas, históricas y socio-económicas de los barrios de la Zona Centro caracterizan a sus organizaciones sociales. Aunque desde los años 40 se pueden encontrar ya organizaciones barriales en la Zona Centro, los 80 y primera mitad de los 90 es sin duda la etapa de más auge de las organizaciones barriales en Quito, que articulan sus demandas en torno a tres tipos de problemas considerados como fundamentales: tierra y vivienda; infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; y accesibilidad y transporte. Para obtener dichas demandas, las organizaciones emprenden acciones de orden colectivo que van desde la formación de comisiones para negociar con las autoridades, hasta acciones más combativas, como es el despliegue de marchas y movilizaciones colectivas (García, 1985: 115).

Son estas demandas las que articulan las cuatro formas organizativas más presentes en los barrios de Quito: las cooperativas de vivienda (centradas en el acceso a la tierra, la legalización de barrios y la construcción de vivienda popular); los comités pro-mejora (habitualmente en paralelo o posteriores a las cooperativas de vivienda, para demandar servicios, movilidad, infraestructuras, etc.); los grupos de mujeres (que promueven la participación de la mujer en espacios diferenciados cuando las organizaciones barriales se cierran a ellas); y las ligas deportivas (que articulan jóvenes y adultos alrededor del ocio, pero con escasa vinculación con dinámicas organizativas más reivindicativas y políticas). El tejido organizativo de la Zona Centro es rico en número – más de 200 organizaciones en 77 barrios- y en diversidad.

Pero no todas las organizaciones son iguales, y tampoco todos los/las dirigentes. Esto que sin duda puede considerarse una obviedad es necesario remarcarlo para entender las diferentes visiones y enfoques que las personas entrevistadas para esta investigación tienen sobre las organizaciones sociales y sobre el SGP como sistema. Según sea la organización y la trayectoria histórica y socio-económica del barrio, así será también su agenda de demandas, su repertorio de acción e incidencia frente a las autoridades locales y nacionales y su participación en los espacios institucionales promovidos por el Municipio. Por un lado, los y las dirigentes sociales apegados a su barrio que trabajan desde los comités pro-mejoras y las asociaciones barriales para incidir en el Municipio, ya sea institucionalmente –desde las audiencias públicas, los

comités de gestión barriales y los cabildos- como extra-institucionalmente. Por otro lado, dirigentes con vínculos más o menos explícitos a ciertos actores políticos, que utilizan la organización territorial para interpelar a los grupos de poder y a las instituciones en medio de una estrategia de cuestionamiento de modelo político e ideológico. Unos y otros interactúan y participan en los espacios del SGP con diferentes intereses y actitudes según sea el contexto político nacional y las relaciones –más o menos clientelares- con el partido político en el gobierno local.

### **Demandas, acción colectiva y participación**

En la trayectoria de una organización se conjugan las demandas y la estrategia de movilización y acción colectiva, definidas a partir de su entorno socio-organizativo, de su marco de interpretación de la realidad política y de la interacción con otros actores sociales y políticos (Tilly, 2000; Tarrow, 2004). El repertorio de acción de las organizaciones puede incluir tanto acciones de presión social como negociaciones y cabildeos, en función de la coyuntura política y la correlación de fuerzas: las organizaciones muestran receptividad e iniciativa a participar y aprovechar las nuevas esferas de discusión y relación público-privado, como las que se generan cuando se pone en marcha un mecanismo de participación ciudadana institucionalizada. El capital social –organizado o no- es un requisito previo para la aplicación de una política de PCI, pero también lo es la confianza y apropiación del mismo, para garantizar sostenibilidad e impacto real en la formulación de políticas públicas.

En las impresiones recogidas en las entrevistas -que se expondrán a continuación- se puede observar claramente como los y las dirigentes de las organizaciones de la Zona Centro se refieren tanto a prácticas de acción colectiva confrontativa con el gobierno local como a estrategias de incidencia basadas más en la interacción personal, la negociación y cabildeo con las autoridades. En sus discursos no se aprecia que ambas lógicas puedan ser contradictorias, sino más bien complementarias en función del contexto político y de la mayor o menor cercanía política con el gobierno de turno:

La CPQ plantea la posibilidad de trabajar este proyecto de ocupación del Itchimbia como un acción fuerte para conseguir el derecho a la vivienda. Ese momento de toma del asentamiento fue un acto político, las familias en esos tiempos escogían las tomas de tierras como forma de reivindicar el derecho. (...) Pero nosotros trabajamos un tiempo fuerte en capacitación para fortalecer la organización de este espacio de 300 familias: todos debíamos vivir allá

realmente, en condiciones no adecuadas, eso formaba parte de lo que nos estábamos metiendo (BCH)<sup>64</sup>.

Una de las banderas de lucha fue generar procesos de participación ciudadana, lo que implicaba que los ciudadanos y las organizaciones tengan la posibilidad de ser actores efectivos y concretos en la definición de políticas. En ese momento la estructura municipal era muy cerrada: los alcaldes y la administración no reconocían esos procesos de democratización, era mucho más autoritarios en los 90 (Mahuad, Roque Sevilla, etc.). Una estructura que no generaban espacios de diálogo: la relación con la institucionalidad local era muy tensa, de mucha contradicción y confrontación. Por eso el movimiento popular adoptaba medidas de presión, como las marchas o acciones de impacto, que buscaban posicionar mensajes en la sociedad, en lo público, por ejemplo ocupar edificios, o manifestaciones cultural-políticas que (buscaban generar algún espacio para ser atendidos en sus demandas). Pero en general mucha tensión (PE)<sup>65</sup>.

Dentro de ese proceso pudimos compactarnos como organización, crecer como organización y estar sólidos, unidos, esa unión y elemento de organización nos llevó a abrir otro panorama, porque conseguimos los servicios básicos a base de presión de la organización. Por presión y por alto nivel de organización que teníamos logramos tener las puertas abiertas de la alcaldía de Paco Moncayo, porque no nos podían negar porque sabían que éramos una organización fuerte (...) nosotros les peleamos con propuestas y proyectos, les dimos durísima pelea con cosas sobre la mesa que les hacía pensar de otra manera. No con protesta y con tirar piedras y palos, al contrario. Nosotros no necesitábamos eso porque teníamos la puerta abierta porque conocían nuestro peso socio-organizativo (GR)<sup>66</sup>.

El proceso de organización del barrio Toctiuco se inició por medio del comité pro mejoras del barrio, y se lograron construcciones de lugares emblemáticos y culturales para el sector. Se hace a punta de mingas las vías, el agua se conseguía yendo por los caminos hasta la Chorrera. (...) Ahora nosotros como dirigencia barrial apoyamos muchas actividades culturales, porque animan mucho la vida organizativa del barrio (JC)<sup>67</sup>.

Las mismas organizaciones que en un momento determinado tuvieron confrontación con el gobierno –especialmente en los años 80 y 90, cuando la confrontación entre organizaciones sociales y Estado estaba en su momento más álgido tanto en Quito como en el resto del país– son las que posteriormente introdujeron en sus estrategias de movilización e incidencia los espacios promovidos por el SGP para canalizar la relación

---

<sup>64</sup> Entrevista a Blanca Chamorro, 44 años, dirigente de la Cooperativa de Vivienda San Juan Bosco, sector Itchimbia (septiembre 2012). Más de 20 años de participación en organizaciones sociales y políticas diversas. En adelante sus citas se referenciarán como BCH

<sup>65</sup> Entrevista a Patricio Endara, 45 años, miembro fundador de la CPQ y actualmente miembro del Foro Urbano de Quito. Más de 20 años de participación en organizaciones sociales y políticas diversas (septiembre 2012). En adelante sus citas se referenciarán como PE.

<sup>66</sup> Entrevista a Guillermo Rivera, 46 años, Presidente “vitalicio” del barrio Buenos Aires, sector Monjas. Coordinador del cabildo del sector de Monjas-Puengasí (septiembre 2012). 18 años de dirigente. En adelante sus citas se referenciarán como GR.

<sup>67</sup> Entrevista a José Vicente Calderón, 30 años, presidente del barrio de Toctiuco, sub-sector Toctiuco, 5 años de dirigente (septiembre 2012). En adelante sus citas se referenciarán como JC.



entre las organizaciones y el Municipio, entre las demandas ciudadanas y las políticas públicas. El capital social acumulado en la ciudad gracias a la acción colectiva y la confrontación –especialmente en el caso en la Zona Centro- se convierte a su vez en la base social que ha de sustentar un sistema institucionalizado de participación.

## **5.2 Voluntad política y capital social en el SGP de la Zona Centro**

Si el contexto político y una voluntad política favorable son factores determinantes para una garantizar una institucionalización sólida de la participación en la gestión local (Goldfrank, 2006; Schneider y Welp, 2011), la Zona Centro presentó dos características muy concretas al respecto que justifican –en parte- el mayor “nivel de desarrollo” (Novillo, 2005) detectado en la implantación del SGP y la diferencia con otras administraciones con menor nivel de desarrollo: la voluntad política, el capital social y la formación ciudadana. Estos tres factores tuvieron un peso determinante en el impacto del SGP y en la percepción por parte de las organizaciones de su mayor o menor trascendencia como mecanismo de participación e incidencia.

**a) la voluntad política en la Zona Centro:** Cuando Moncayo llegó a la Alcaldía en el año 2000 y potenció el proceso de desconcentración del MDMQ en administraciones zonales, nombró como administradora de la Zona Centro a Lourdes Rodríguez, una persona conocida por sus cercanías políticas con organizaciones sociales del Sur y del Centro de Quito y con el Movimiento Pachakutik. Su nombramiento –en paralelo a la designación del equipo de consultores externos encargados del diseño institucional del SGP con Barrera a la cabeza- significó la apuesta estratégica de Moncayo de potenciar en la Zona Centro el modelo de gestión local participativo y cercano a la ciudadanía.

En el primer periodo Lourdes Rodríguez fue administradora (cercana a la CPQ), y la organización se involucra en el primer cabildo de mujeres con la ordenanza 046 que fue una iniciativa trabajada por Barrera, aunque implementada por Moncayo. Surge como iniciativa externa, que el municipio paga y se apropia como política. A nuestra organización nos entregaron una casa para hacer funcionar el cabildo de mujeres en la zona y ahí empezamos el proyecto de escuela de formación política de mujeres líderes (BCH).

En los equilibrios políticos que Moncayo tuvo que realizar al inicio de su mandato para fortalecerse frente a la tradicional clase política quiteña, la apuesta por Rodríguez fue un gesto claro de voluntad política favorable a la participación institucionalizada y de cercanía política con ciertas organizaciones sociales que habían tenido una actitud muy

confrontativa con los anteriores alcaldes de la DP (por ejemplo, con la Coordinadora Popular de Quito, impulsora de toma del Itchimbía). Rodríguez situó a personas de su confianza política –muchas de ellas provenientes de organizaciones sociales- en los lugares claves para desarrollar y enfocar políticamente el SGP, a la vez que intentaba superar las resistencias de la burocracia municipal:

Yo entonces entré de funcionaria municipal con la Lourdes, pero después tuve que salir porque los otros funcionarios me acusaban de apoyar a mi organización social solamente, pero no era así. Lo que pasa es que ellos no creían en la participación y por eso criticaban. Nosotros hacíamos muchas actividades que permitían asentar la necesidad de organización y de ser parte de la institución, porque es la institución quien debe garantizar el derecho a la formación y la organización (BCH).

La presencia de Rodríguez y de personal de su confianza política –que compartían planteamientos cercanos al proyecto político participativo del movimiento indígena- marcó una diferencia respecto otras administraciones y supuso un punto de partida en la implementación del SGP como instrumento de empoderamiento y participación activa de las organizaciones. Esto puede explicar, en parte, los discursos militantes sobre la participación de algunos de los/las dirigentes entrevistados/as en la Zona Centro. Rodríguez abandonó la Administración Zonal en el 2003, para pasar a ocupar un cargo en el gobierno de alianza entre Lucio Gutiérrez y el Movimiento Pachakutik, pero dejó instaladas unas pautas que buscaban garantizar la sostenibilidad política del SGP en esa administración que, en rasgos generales, fueron continuadas por su sucesoras en el cargo hasta el final del segundo mandato de Moncayo.

b) **El capital social:** ya vimos en el anterior apartado la riqueza numérica y temática de las organizaciones sociales en la Zona Centro de Quito. Son muchas y diversas las organizaciones que participaron activamente desde la formulación del SGP, y posteriormente en su implementación.

Fui participe de la elaboración de la 046, que luego se reformó y tomo el nombre de la 0187. En ese aspecto nosotros habíamos participado porque queríamos abrir la participación a toda la comunidad, que no sean siempre 2 ó 3 personas las que decidan por nosotros, tanto comunitariamente como desde la institucionalidad. Lo que no queríamos es que la institución nos diga nuestras necesidades sino más bien nosotros poner sobre la mesa las necesidades que tenemos para poder a base de eso planificar, decidir y alcanzar presupuesto (GR).

La estructuración de los cabildos era una demanda que nosotros planteamos, e incluso ensayábamos formas de cabildos ciudadanos sin reconocimiento institucional, que planteaban formas de participación de la ciudadanía en la

construcción de planes de desarrollo, construcción de políticas... Había que construir vitrinas de lo que nosotros planteábamos como políticas. La participación era la vía construir esa democracia, y dar formatos nuevos de resolución de los problemas centrales de la vida de la gente (PE).

Pero, ¿hasta que punto estas percepciones son significativas la relación de las organizaciones sociales de la Zona Centro con el SGP como herramienta principal para lograr sus demandas? En el 2011, el MDMQ encargó un estudio externo -“Análisis cualitativo de las organizaciones territoriales y actores sociales del distrito metropolitano”- que pretende hacer una prospección de la situación de las organizaciones territoriales en el Distrito, así como de su percepción y valoración sobre temas como la participación ciudadana, el funcionamiento interno de la organización o los procesos de regularización y registro<sup>68</sup>. Los datos recogidos reflejan un dato que resulta preocupante después de más de 10 años de implementación del SGP: tan sólo el 53% de las organizaciones afirman conocer la Ordenanza 0187 que regula la participación institucional en Quito. En el caso de la Zona Centro, este porcentaje se eleva al 80% de conocimiento del SGP por parte de las organizaciones encuestadas, lo que confirmaría una mayor apropiación e implementación del sistema en la Zona Centro, una de las más altas junto con La Delicia.

### **Conocimiento Normativa Aplicada a Participación Ciudadana en el DMQ**

<b>Total</b>	53%
Calderón	33%
Manuela Sáenz	80%
Eloy Alfaro	45%
Eugenio Espejo	67%
La Delicia	82%
Los Chillos	58%
Quitumbe	30%
Tumbaco	40%

Fuente: Terán, 2011

---

<sup>68</sup> Para dicho estudio se realizaron encuestas y entrevistas cerradas a 88 organizaciones de todo el Distrito –de las cuáles 10 eran de la Administración Zona Centro- estructuradas en 4 ejes: Organización y funcionamiento interno; Capacidad de Gestión; Participación; y Derechos y Equidad de Género. El documento resultado del estudio al que se ha tenido acceso –en versión borrador- no entra en muchas precisiones metodológicas: no especifica los criterios para la selección de las organizaciones que participaron en la encuesta/entrevista cerrada, sino que tan sólo indica que fueron seleccionadas y convocadas por las Coordinaciones Territoriales y de Gestión Participativa de las Administraciones Zonales, en base a la instrucción de la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana.

También los porcentajes de intervención de las organizaciones en los procesos de participación ciudadana y control social son significativamente más altos en la Zona Centro que en la media municipal –aunque destaca también La Delicia–:

	Total	Calderón	Manuela Sáenz	Eloy Alfaro	Eugenio Espejo	La Delicia	Los Chillos	Quitumbe	Tumbaco
Presupuestos Participativos con el DMQ	72%	67%	90%	60%	83%	82%	75%	70%	60%
Planificación Participativa	69%	89%	80%	50%	33%	91%	92%	60%	60%
Veeduría Ciudadana	49%	56%	80%	40%	50%	55%	25%	70%	30%
Formulación participativa en las políticas de gestión del DMQ	49%	67%	50%	40%	33%	73%	42%	80%	10%
Concejos Ciudadanos	42%	56%	60%	40%	33%	64%	8%	30%	50%
Observatorios Temáticos	28%	44%	50%	40%	33%	45%	0%	10%	0%

Fuente: Terán, 2011

Estos datos constituyen un indicador más de las expectativas que generaba el SGP como mecanismo para lograr las demandas de las organizaciones y, por tanto, de las motivaciones de las organizaciones para participar activamente en los diferentes cabildos,

**c) La formación ciudadana:** Directamente relacionado con la voluntad política y con el capital social, en la Zona Centro se destacaron diversos procesos de formación ciudadana para la participación que influyeron de forma determinante en la mayor apropiación del SGP por parte de la ciudadanía. Ya sea impulsados por el MDMQ –principalmente por la Administración Zonal- o por diversas ONG con financiamiento exterior, los talleres de formación ciudadana están presentes en la trayectoria de las personas entrevistadas como un punto de inicio de la vida dirigencial, o bien como un punto de inflexión en el enfoque de la misma. La formación les ofrece teoría y elementos de criterio para poder participar en las sesiones con más recursos formativos e informativos, y para aplicar un enfoque de derechos que vaya más allá de las demandas inmediatas de obras. También los teóricos de la democracia participativa (Santos, Avritzer, Font, Fung o Goldfrank) consideran la formación una pieza fundamental para garantizar una participación ciudadana empoderada y efectiva.

Cuando inicio, entro como miembro en el Cabildo Juvenil de la Zona Centro. En ese caminar nos invitan a uno de los primeros talleres de gestión participativa

para líderes de la Zona Centro, y yo fui ahí. A raíz de esta escuela, salimos algunos líderes jóvenes, tanto de Monjas como de Toctiuco. Luego de los talleres y las herramientas que nos dieron, comienza a sumarse ese deseo de tomar decisiones con las herramientas dadas, y otras cosas de la dirigencia (JC)

Yo sí me fui fuera de la ciudad, a las capacitaciones para irnos aprendiendo más de la política, de la relación mismo con las comunidades, las experiencias de otras ciudades, todas esas experiencias me han valido, también porque mi marido me ha dejado asistir, sabe que me gusta participar y ayudar a la gente y él sí me anima (AB)<sup>69</sup>.

Para eso es necesaria la formación ciudadana, la ciudadanía deberíamos apropiarnos de esa política y aprovecharla al máximo, ser críticos de la situación para que no se deje morir la participación, es una semilla que está recién puesta (GR).

Estos tres factores enumerados -voluntad política, capital social y formación ciudadana- serían variables que condicionarían la implantación del SGP en la Zona Centro respecto otras administraciones. La mayor realización de eventos participativos y su incidencia en la toma de decisiones municipales –como ya se vio en el capítulo 4- son indicadores, pero también lo es la percepción por parte de los y las dirigentes sociales de que “en la zona centro fue la efervescencia de la participación ciudadana, lo más amplio que hubo, se lograron hacer muchísimas cosas. (...). En el Centro si se dio (una participación) más empoderada, no en las demás administraciones” (BCH).

### **5.3 Por dentro y por fuera del SGP: los espacios de encuentro de las organizaciones y el Municipio**

La relación de las organizaciones con la institucionalidad municipal se da mucho antes y mucho más allá del SGP. De hecho, uno de los objetivos del SGP era institucionalizar la participación a través de un mecanismo que regularizara, objetivara y promoviera la participación ciudadana como estrategia de exigibilidad de derechos y de formulación de políticas públicas superando las tradicionales estrategias de presión (las movilizaciones, ocupaciones, etc.) y de cabildeo (el amiguismo, la relación personalista, el clientelismo que provocaba el intercambio de obras por votos). Como se verá a continuación, la tradición y la costumbre de este tipo de relaciones entre los actores políticos y los sociales siguió teniendo mucho peso en Quito, y el SGP tuvo que convivir con otros instrumentos que quedaban por fuera de la regulación de la ordenanza 0187 y que incluso le restaban trascendencia –especialmente las audiencias públicas del alcalde y los/las administradoras-. En su estrategia, las organizaciones

---

<sup>69</sup> Entrevista a Alicia Bravo, 53 años, presidenta del barrio Santa Lucía Alta , sub-sector la “Colmena”.12 años como dirigente (septiembre 2012). En adelante sus citas se referenciarán como AB

sociales continuaron operando esos otros mecanismos de relación con el municipio –las llamadas a la administradora o a tal o cual funcionario conocido, al concejal que se apoyó en las elecciones, las audiencias donde el alcalde exigía a los funcionarios una respuesta rápida- que a menudo les resolvían mejor sus demandas que el lento y disputado espacio de los cabildos territoriales.

### **Las audiencias**

Aunque no era una práctica recogida formalmente en el SGP, Moncayo instauró de forma regular la obligación de los administradores zonales de celebrar audiencias semanales en las que atender las demandas de las organizaciones sociales. Según el Informe de la Coordinación Territorial del MDMQ (2009), en la Zona Centro se realizaron 206 audiencias públicas con la Administradora Zonal del 2000 al 2009, en las que participaron 3.363 personas. En estas audiencias se trataban temas muy parecidos a los que se trataban en los cabildos, pero el proceso de resolución y atención a las demandas era mucho más rápido y, sobretodo, no había que competir con otros barrios para conseguir un pequeño presupuesto para obras:

Antes había las audiencias públicas semanales con los administradores. Se pedía audiencia y atendían, con los jefes de los departamentos. No se trataban sólo problemas de obras, también de salubridad, seguridad, etc. Ese mismo rato se atendía la petición y se hacía algo. También había las audiencias públicas con el alcalde todos los jueves. Ahí se enteraban todos de las problemáticas de la ciudad. Había audiencias para todo Quito: se cogía turno para la audiencia, y siempre te acababan atendiendo (MT)<sup>70</sup>.

Como ya se vio en el capítulo anterior, el mismo Moncayo celebraba también audiencias semanales a nivel de todo Quito, donde los y las dirigentes podían solicitar su participación –con antelación- y expresar directamente sus demandas al alcalde que, a menudo, tomaba medidas al respecto en ese instante. No había un criterio establecido sobre temas o personas que tuvieran derecho a acceder a las audiencias. El conseguir o no audiencia con el alcalde parecía depender de la valoración política que se hiciera sobre el peso organizativo que tuviera el/la dirigente en cuestión

Como Moncayo es General, había más autoridad, imponía y llamaba la atención a los funcionarios cuando no cumplían y se reclamaba en las audiencias. Cuando teníamos un problema llamabas al administrador y todo resuelto, reunión al día siguiente (MT)

---

<sup>70</sup> Entrevista a Miriam Tamayo, Coordinadora del Subsector de Monjas / Presidenta del Comité del barrio de Monjas-Jardín Del Valle. Sus intervenciones se recogieron en un grupo de discusión con varios dirigentes de la Zona Centro organizado para este estudio, mayo 2012. En adelante se referenciará como MT.

Había audiencias públicas con la administradora todas las semanas, pero muchas de esas resoluciones se quedaban ahí, no pasaban a más. Cuando eso pasaba y el dirigente era insistente, iba a la audiencia con el alcalde(...) El alcalde daba audiencias a las personas con representatividad, esa era la llave que abría la puerta de la alcaldía. Tienes representación, te damos espacio en la audiencia. Si no tenías, no pasaba nada. El dirigente se volvía a hablar con la administradora (GR)

A nosotros nos llamaban a la casa a avisar que hay una reunión en el municipio, o con la administración. Con el Paco Moncayo había audiencias, los martes y los viernes atendía él o la Sra. administradora, donde le llevábamos nuestra petición y nos hacía hablar con la EMOP o la EMAP de temas de alcantarillado, de agua. Eso sí era bastante bueno, porque daba respuesta del mismo alcalde, algunas de esas cosas la gente sí extraña (AB).

O al menos, así se percibía, aunque quizás la concreción real de esas medidas no fuera ni tan rápido ni tan efectivo:

Las audiencias eran una lista de demandas y el alcalde podía llamar la atención a los funcionarios, pero no tanto resolver los problemas porque estaban relacionados con las administraciones y con el aparataje burocrático y las corporaciones que trabajaban como aparatos paralelos al municipio. Mucho de lo que hablaba Moncayo eran enunciados demagógicos porque no había quien le haga caso. Muchas de las intervenciones en los barrios no las hacía el administrador –que era el interlocutor directo- sino una empresa que tenía un estatuto y funcionamiento casi autónomo, incluso del alcalde (PE).

Aunque en algunos casos la valoración hacia las audiencias públicas y otros mecanismos de interlocución ante el alcalde sea negativa, lo cierto es que para la mayoría de organizaciones sociales constituían un espacio más, una oportunidad más, una estrategia más de conseguir una respuesta a sus demandas. Y no eran, para nada, ni incompatibles ni contradictorias con la participación en los cabildos. Todo servía, todo se utilizaba, para todo había alguien dispuesto a participar para conseguir hacer efectivas sus demandas.

### **El cabildeo con los concejales**

Una característica del SGP como sistema institucionalizado es que apenas reconoce un rol determinante al Concejo Municipal, el organismo legislador del gobierno municipal –más allá de los eventos de rendición de cuentas-. Por tanto, no es de extrañar que la mayoría de los y las concejales no se implicaran políticamente en la implementación del mismo –al igual que muchos funcionarios de la burocracia más antigua- y prefirieran seguir manteniendo interlocución directamente con los y las dirigentes sociales, ofreciendo gestiones y obras a cambio de apoyo político.

Ahí sí funcionaba un poquito esos favores, los compañeros se iban donde los concejales y decían “yo tengo vínculo con tal concejal”, y nos íbamos porque no me importaba si no daban la obrita por el cabildo, se podía sacar hablando con el concejal. Ahora no es así, ahora sólo por el cabildo, ahora nunca me he ido a pedirle al concejal, aunque yo si les llevo a mi barrio para que “den la navidad (AB).

También había clientelismo político: los concejales manejaban el presupuesto para dar obras y conseguir votos. Eso ahora no es así, ya no se puede ir a pedir a los funcionarios, solo se puede hacer a través del cabildo (MT).

Esta estrategia paralela de cabildeo por la cuál se conseguían obras o servicios para la comunidad a través de los concejales electos entronca con los mecanismos más tradicionales de clientelismo político, especialmente potenciados por el sistema de listas abiertas. Los concejales necesitaban mantener su rédito político y grupos afines en los diferentes sectores de Quito para poder mantener un buen nivel de prestigio e incidencia en las reuniones del Concejo, así como para repetir en las listas electorales de concejales en un puesto suficientemente alto como para ser reelectos. También formaban parte de muchos de los directorios de las empresas creadas por Moncayo para gestionar los servicios y ejecutar buena parte de las obras de inversión de la ciudad, con lo que tanto, tenían vías directas para incidir en la priorización de actuaciones de esas entidades y presentar como logros propios las obras y servicios hechos por las empresas públicas en los barrios.

Así, y a pesar de la implantación del SGP, los contactos con los concejales continuaron siendo una vía a menudo más efectiva para conseguir pequeñas obras o servicios que sirvieran a los dirigentes para legitimarse ante las bases de su organización. Una vez más, la estructura municipal –en este caso su órgano legislativo por excelencia, el concejo- se mantenía al margen del sistema institucionalizado de participación y contribuía poco o nada a fortalecer la participación ciudadana como política pública transversal a la toma de decisiones. Tampoco ayudaba el hecho de que el diseño del SGP apenas prevea espacios donde los y las concejales puedan participar y decidir, restándoles gran parte de su protagonismo político frente al fortalecimiento del poder ejecutivo de la Alcaldía. El hecho de que los concejales sí tuvieran espacio de decisión en los consejos de administración de las empresas municipales pero no en las instancias de participación del SGP es otra contradicción más puesta de manifiesto por el modelo de gestión municipal gerencial-participativa de Moncayo que se ponía en evidencia en el capítulo anterior.



### **Asambleas y cabildos territoriales. El presupuesto participativo**

Los cabildos territoriales –asambleas y comités de gestión a nivel barrial, los cabildos sectoriales y subsectoriales- son, según el SGP, el espacio por excelencia para canalizar la participación, las demandas y las decisiones de la comunidad sobre su entorno más inmediato. Según el informe de traspaso de la Coordinación Territorial (MDMQ, 2009), del 2001 al 2009 en la Zona Centro se realizaron los siguientes eventos en el marco normativo del SGP:

<b>Tipo<sup>71</sup></b>	<b>Nº eventos</b>	<b>Participantes</b>
Cabildo sub-sectorial	124	13.529
Cabildo Sectorial	7	810
Cabildo Zonal	4	1.749
Audiencias Públicas (con la Administradora Zonal)	206	3.363
Comité Zonal de Seguridad	182	5.376
Consejo Zonal de Salud	59	190
Cabildos Sociales (incluye sin especificar mujeres, jóvenes, niños, indígenas, etc.)	115	199
Reuniones del Consejo de Equidad	0	0
Reuniones de Consejos Sociales	0	0
Eventos de capacitaciones	29	103

Según estos datos, hubo mucha más participación en los cabildos que en cualquier otro mecanismo de participación, incluso más que en las audiencias. Lo que da peso a la idea generalizada –tanto por parte de los responsables políticos como por parte de los dirigentes sociales – de que en la Zona Centro el SGP tuvo un funcionamiento bastante constante. Aunque si comparamos con los eventos realizados en otras administraciones zonales –según el mismo informe- se encuentra que en la Zona Centro no destacó porque se realizaran más eventos, ni por el número de participantes. Evidentemente, hay que tener en cuenta en este análisis comparativo las dimensiones poblacionales y de extensión geográfica de la Zona Centro respecto a otras mucho más pobladas, como la ADZ Eloy Alfaro o la Norte, que prácticamente duplican en población a la Zona Centro. Pero se puede hacer el ejercicio comparándolo con otras administraciones de un tamaño poblacional similar al del Centro (Quitumbe) o incluso menos pobladas (Calderón):

---

<sup>71</sup> El informe no incluye datos sobre los Comités de Gestión y seguimiento al SGP ni de las asambleas barriales porque “no están cuantificados”

<b>Tipo<sup>72</sup></b>	<b>Nº eventos / participantes Centro (262.387 hab.)<sup>73</sup></b>	<b>Nº eventos / participantes Quitumbe (290.753 hab.)</b>	<b>Nº eventos / participantes Calderon (130.765 hab.)</b>
Cabildo sub-sectorial	124 / 13.529	303 / 29.174	388 / 18.314 <sup>74</sup>
Cabildo Sectorial	7 / 810	22 / 5.030	70 / 8.452
Cabildo Zonal	4 / 1749	5 / 2.150	8 / 3.237
Audiencias Públicas (con la Administradora Zonal)	206 / 3363	453 / 3.958	147 / 871
Comité Zonal de Seguridad	182 / 5376	38 / 99	409 / 13.668
Consejo Zonal de Salud	59 / 190	59 / 560	79 / 1.270
Cabildos Sociales (incluye sin especificar mujeres, jóvenes, niños, indígenas, etc.)	115 / 199	116 / 3.080	72 / 1.613
Reuniones del Consejo de Equidad	0	0	1 / 60
Reuniones de Consejos Sociales	0	1 / 10	0
Eventos de capacitaciones	29 / 103	579 / 22.996	5 / 760
<b>TOTAL EVENTOS</b>	<b>726</b>	<b>1.567</b>	<b>1.179</b>
<b>TOTAL PARTICIPANTES</b>	<b>25.319</b>	<b>74.207</b>	<b>48.245</b>

Fuente: Informe de la Coordinación Territorial, MDMQ, 2009

Por tanto, la percepción de mejor desempeño del SGP en la Zona Centro –que hasta la fecha no ha sido contrastado por ningún estudio ni evaluación externa independiente a partir de indicadores definidos- se debe más al contenido y la “calidad” de la participación que a la cantidad:

la participación no tiene que ser sólo cuantitativa, porque a lo mejor en una minga hay mucha gente, pero van forzados. Hay que acoplar la cantidad con la calidad, la calidad es lo que permitió dar mejores procesos de capacitación para que la gente participe. (...) Yo tuve muchas veces esa discusión con Juan Vélez<sup>75</sup>: en otros barrios a lo mejor hay más gente en las mingas, pero como borregos, no empoderados. En el Centro si se dio más empoderada, no en las demás administraciones (BCH).

<sup>72</sup> El informe no incluye datos sobre los Comités de Gestión y seguimiento al SGP ni de las asambleas barriales porque “no están cuantificados”

<sup>73</sup> Censo INEC 2001, que era el vigente en el momento de elaboración del Informe

<sup>74</sup> Al ser eminentemente rural, la Administración de Calderón no se divide en sub-sectores, sino en parroquias, por lo que el espacio equivalente a los cabildos sub-sectoriales son las Asambleas Parroquiales

<sup>75</sup> En esa época Coordinador Territorial, responsable político máximo del trabajo de las administraciones zonales y, por tanto, de la implementación del SGP. Ver entrevista.

Según muchos de los dirigentes sociales, la “calidad” en la participación estaba directamente relacionada con el capital social –la tradición y experiencia organizativa y de movilización en los barrios de la Zona Centro- y con la formación ciudadana, que daba un enfoque de exigibilidad de derechos y política pública a las demandas:

Si mejoró (la participación) con los cabildos porque la ciudadanía aprendió que tiene derechos y también, aunque no todos, que tenemos una necesidad desde nuestra visión, no desde la visión del administrador: tal vez lo que están haciendo no es lo que yo como habitante necesito. Aprendimos a ver desde nuestra necesidad y desde nuestro derecho, para que se planifique. Ya en la campaña electoral fue una obligación ponerlo en los planes de gobierno, integrarlo en sus mandatos, porque la gente ya no podía renunciar a eso (GR).

Con algunos matices, las personas entrevistadas coinciden bastante en valorar los puntos fuertes de los mismos: la ampliación de los espacios de interlocución, la apertura a nuevas organizaciones y personas, y/o la capacidad de planificar y discutir en función de las propias demandas. Especialmente, llama la atención los intentos por parte de los responsables técnicos de la administración zonal de superar la dicotomía SGP-empresas municipales al invitar a representantes de las empresas municipales a los cabildos, para que las organizaciones pudieran exponer directamente sus demandas.

El SGP permitió ampliar la participación y la representación de los barrios, no sólo vinculada a los típicos comités barriales de moradores, sino también abierta a otras formas de organización, se abrió a más personas. Se generó una base de transparentar los recursos que había (PE).

Es una gran oportunidad de que la gente pueda democratizar una actuación pública, la gente deberíamos poner la propuesta y el político debería salir con esa propuesta bajo el brazo, desde la ciudadanía y para la ciudadanía, no una propuesta enganchada a los intereses políticos de un grupo reducido (...).Nosotros planificábamos como queríamos la agenda. No queríamos que el planifique a través de los municipios paralelos de las empresas, queríamos planificar nosotros para nosotros, que no se nos imponga(GR).

Llamaban al cabildo cada tres meses, para reunirnos los dirigentes en diferentes casas barriales. En esas reuniones una de las dinámicas es que el coordinador por parte del municipio se iba y citaba a alguien, por ejemplo el de transporte, y con todos íbamos con la comunidad -20, 40 personas, había bastante respuesta de la gente y discutíamos, hablábamos, y ahí se comprometían e invitaban a los de las empresas, porque aunque como municipio habían hecho la petición pero no había respuesta de las empresas, entonces ellos hacían el contacto y venía el señor del EMOP a ver que pasa (AB).

Otra de las dinámicas que nos gustaban del Paco Moncayo es que el objetivo de estas reuniones era unir a los barrios, nos convocaban a todos los barrios del sector, y ahí nos íbamos conociendo los compañeros (AB).

Con todo y la efervescencia del SGP en la Zona Centro, los obstáculos y límites percibidos por los y las entrevistadas fueron también considerables. Por un lado la escasa incidencia real en la toma de decisiones municipales y la manipulación/direccionalidad marcada por los promotores municipales.

En fue un gran proceso de construcción teórico-intelectual, pero su aplicación como tal fue totalmente parcial e indiscriminado: cada administrador lo hizo como quiso, no había un mecanismo o directriz central que obligara a aplicar en función de la realidad del territorio (PE).

La administración puso promotores en la administración territorial para hacer la relación institucional, pero ellos iban direccionados, llevaban marcado lo que se podía hablar (GR).

Otro aspecto que hizo difícil obtener resultados positivos de la dinámica de los cabildos territoriales fue la convivencia de viejas y nuevas prácticas políticas, especialmente al interno de las organizaciones, donde dirigentes con prácticas clientelares tradicionales condicionaban las discusiones participativas:

Según ordenanza se debe socializar en los cabildos la priorización de las obras: cuando es unánime, esa obra va como prioridad uno. Pero a veces es prioridad solo del dirigente, no se socializa, y el dirigente iba a hablar con los funcionarios y decía que eso es prioridad del cabildo, pero no es así. El coordinador del cabildo tiene que exigir el acta de la asamblea donde se ve la mayoría (MT)<sup>76</sup>.

En Puengasí se reúne mensualmente el cabildo: yo no he faltado ni una vez a un cabildo en 10 años, pero ahí no se valora a los dirigentes, en los cabildos todavía funciona el compadrazgo: el que habla mejor llega más rápido a las autoridades (VS)<sup>77</sup>.

Yo soy una dirigente histórica, yo sé lo que digo. El cabildo no nos sirvió para nada, se hablaba mucho pero no se conseguía nada. Al cabildo se va porque van los representantes del municipio, y toca ir, pero no se consigue nada. (...) En los cabildos el presidente del barrio viene trayendo su gente a la asamblea para controlar la priorización de las obras, no está claro quien participa, a veces vienen a veces no vienen (LC)<sup>78</sup>.

Lo que ha pasado hasta ahora es que en los cabildos hay un vacío de la representación social, y entonces el cabildo se asume como si él mismo fuera la representación social, pero no lo es. Sólo es un espacio de interacción entre esos representantes sociales y la institución. Eso ha creado problemas de legitimidad y representación ya que los actores sociales no reconocen el espacio. Por eso hay

---

<sup>76</sup> Miriam Tamayo, Coordinadora del Subsector de Monjas / Presidenta del Comité del barrio de Monjas-Jardín Del Valle. Sus intervenciones se recogieron en un grupo de discusión con varios dirigentes de la Zona Centro organizado para este estudio, mayo 2012. En adelante se referenciará como MT.

<sup>77</sup> Vicente Suárez, Presidente del Comité del barrio San Isidro de Puengasí. Sus intervenciones se recogieron en un grupo de discusión con varios dirigentes de la Zona Centro organizado para este estudio, mayo 2012.

<sup>78</sup> Luz Cueva, Tesorera del cabildo Monjas-Collacoto. Sus intervenciones se recogieron en un grupo de discusión con varios dirigentes de la Zona Centro organizado para este estudio, mayo 2012

que fortalecer la representación y la legitimidad de la organización social, para que desde ahí se pueda legitimar los cabildos (LE)<sup>79</sup>.

Las dificultades hicieron mella en la confianza de las organizaciones en el sistema, y la desmotivación y recelo sobre los largos trámites burocráticos que debía recorrer cualquier petición desde el cabildo hasta su concreción afectaron a la regularidad en la asistencia a los cabildos. Como ya se ha visto, resultaba más fácil y rápido ir a ver al concejal o pedir una audiencia con la Administradora Zonal o con el Alcalde.

Las mujeres que eran parte del cabildo de mujeres, también participaban en el cabildo de su barrio, de su sector. Ahí armaban planificación, las demandas... Eso se podía hacer en función de los recursos de cada administración zonal. Era un proceso que se afianzaba poco a poco, primero euforia, luego agotamiento de la gente, luego quedaban unos poquitos... (BCH).

En el 2009 me integro en las reuniones del cabildo y del barrio, y en esas reuniones se topaban los puntos para los tramites, y ahí siempre habían las trabas, tiempos de espera muy largos, y eso se traducía en que pasaba un año, y al siguiente año... (JC).

Merece una atención a parte la frustración generalizada acerca de las discusiones de presupuestos participativos: muchas reuniones y muchas discusiones para muy poco a repartir, muy poco a decidir. Según la evaluación realizada por Novillo (2005), en los primeros 4 años del SGP se decidió el 51% del presupuesto de inversión de la administración zonal a través de las asambleas de presupuesto participativo, especialmente en obras de educación, cultura y deporte, vialidad e infraestructura de protección. Una cifra importante, teniendo en cuenta que era la primera fase de la implantación. Pero el porcentaje se reduce drásticamente cuando se considera el presupuesto de inversión total del Municipio en la misma época y en el mismo territorio: del 2000 al 2004 la inversión total ejecutada por el MDMQ en la Zona Centro fue de 79 millones de dólares, de los cuáles la Administración Zonal sólo ejecutó algo menos de tres millones y medio<sup>80</sup>. Así, y como ya se vio en el capítulo 4, el presupuesto de inversión real que maneja una administración zonal es mínimo, ya que la mayor parte de este presupuesto era gestionado directamente por los gerentes y los consejos de administración de las empresas municipales. En la práctica, del total invertido por el MDMQ en la Zona Centro en ese periodo sólo se discutió en asambleas de presupuestos participativos el 2,25%, menos de 2 millones de dólares de los 79 totales.

---

<sup>79</sup> Entrevista a Luis Esparza, actual Director de Participación Ciudadana del MDMQ y ex dirigente del Foro Urbano Ecuador. Marzo 2012.

<sup>80</sup> No existen datos sistematizados para los años posteriores, ya que el MDMQ no volvió a realizar ningún estudio ni evaluación ni sistematización del proceso del SGP en los territorios.

**PORCENTAJE DE INVERSION EN OBRAS EN LA ADMINISTRACION  
CENTRO SEGÚN DECISIONES EN PROCESOS PARTICIPATIVAS –  
PERIODO 2000 - 2004**

<b>DECISION EN PROCESOS PARTICIPATIVOS</b>	<b>MONTO DE INVERSION</b>	<b>PORCENTAJE DE INVERSION</b>
<b>NO</b>	77.228.705	97,75%
<b>SI</b>	1.775.822	2,25%
<b>TOTAL</b>	<b>79.004.527</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Novillo (2005)

**PORCENTAJES DE INVERSION POR DECISIONES PARTICIPATIVAS DE  
PROCESOS CONTEMPLADOS EN EL SGP POR TIPO DE EJECUTOR.  
ADMINISTRACION CENTRO. 2000 - 2004**

<b>EJECUTOR</b>	<b>MONTO TOTAL DE INVERSION EN OBRAS</b>	<b>MONTO DE INVERSION POR DECISIONES PARTICIPATIVAS</b>	
		<b>Monto</b>	<b>%</b>
<b>AZ CENTRO</b>	3.497.082,0	1.775.822,0	2,2%
<b>DESARROLLO SOLIDARIO</b>	3.001,5		
<b>ECH</b>	42.418.189,0		
<b>EMAAP-Q</b>	11.182.546,3		
<b>EMSAT</b>	7.439.978,5		
<b>EMOP-Q</b>	54.640,0		
<b>FONSAL</b>	12.534.560,6		
<b>VIDA PARA QUITO</b>	1.871.010,0		
<b>ZONA NORTE</b>	3.519,0		
<b>TOTAL</b>	<b>79.004.526,9</b>	<b>1.775.822,0</b>	<b>2,2%</b>

Fuente: Novillo (2005)

Precisamente por eso, las asambleas de presupuesto participativo, que era las que más expectativas despertaban entre las organizaciones por la posibilidad de incidir en la priorización de inversiones del MDMQ en su barrio, son las que más desengaños y críticas generan en todos los y las entrevistadas:

No informaban que había un porcentaje mínimo de las obras que había que discutir en las asambleas participativas (...)sólo decían el importe total y parecía que era mucha plata, pero si se dividía por subsectores y barrios, era casi nada, una decepción total. Y eso mata. El líder barrial decía qué hacemos perdiendo el tiempo, discutiendo entre nosotros, si no tenemos con que hacer nada! Eso mataba la participación (...) Ahí había que poner liderazgo puro, tener casta de líder, porque los otros desertaban. Casi un 80% de los barrios ya desertaban, no participaban más (GR).

Llegó un momento en que había mucha demanda, el cabildo se convertía más en demanda de obra, de realidades concretas, pero el monto era muy reducido y ese recurso mínimo se tenía que adecuar a muchas demandas, salían inquietudes y planteamientos, pero al final se exigía y se esperaba obras y más obras (BCH).

En el presupuesto participativo hemos tenido que pelear diplomáticamente con los compañeros, ponernos de acuerdo para decir que es prioritario, ahí decimos bueno apoyemos y para la próxima hacemos lo otro. Pero al final era tan poca plata que casi no alcanzaba para nada, por eso se podía ir a hablar con el alcalde mismo o el administrador, o con algún concejal, para ver si daba consiguiendo un presupuestito por otro lado(AB).

Una vez más, la falta de respuesta efectiva y de concreción en políticas y actuaciones de las discusiones que tenían lugar en los diferentes cabildos alentaba a utilizar los otros mecanismos de relación con el Municipio: las audiencias y las reuniones con los concejales afines políticamente.

### **Los cabildos sectoriales de jóvenes y mujeres. ¿El espacio de las políticas?**

Si los cabildos territoriales están pensados para ser el espacio de la discusión presupuestaria participativa y de la planificación participativa del desarrollo del barrio a partir de las demandas y necesidades priorizadas por los y las moradoras, el SGP plantea los cabildos sectoriales –sociales y temáticos- como el espacio para la discusión de las políticas sociales dirigidas a los colectivos más vulnerables, o que han sido excluidos históricamente de los procesos de toma de decisión. Como ya se ha visto anteriormente, el MDMQ impulsó muchos menos cabildos sociales y temáticos que territoriales: frente a los más de 6.000 eventos participativos del componente territorial, se realizaron menos de 2.000 de los sectoriales.

En el caso de los cabildos sectoriales y/o temáticos, la iniciativa de convocarlos no dependía únicamente de la administración zonal, sino también de las secretarías municipales responsables según el tema: Secretaria de Desarrollo Social; Secretaría de Seguridad; Secretaria de Educación; etc. En el caso de las reuniones en el territorio, las administraciones zonales debían coordinarse con las secretarías municipales para la convocatoria y seguimiento de los eventos del componente temático, y eso no siempre fue fácil ni hubo la suficiente directriz política como para impulsarlo. Tampoco hubo una gran demanda por parte de las organizaciones populares de Quito: las organizaciones de moradores y moradoras consideraban que esos temas eran cosa de las organizaciones de mujeres, de jóvenes, de indígenas... No se llegó a considerar los cabildos temáticos como un lugar en el que hacer políticas sociales que también afectan a todos y todas las habitantes del barrio, como la salud o la educación:

Si usted participa desde su barrio es por lograr un objetivo, por mejorar su barrio, por tener mejores accesos, servicios básicos, etc. Lo que no se había hecho antes que ahora sí se está dando es la mirada social. En la administración anterior nos dedicamos, y también caímos los dirigentes en el juego, de no echarle una mirada al ser humano, siempre reclamábamos el tema presupuestario, las obras en los barrios, y nos descuidamos del tema social y humano, la salud, la educación, etc. (GR).

En el caso de la Zona Centro, y siempre según el Informe de traspaso de la Coordinación Territorial (MDMQ, 2009), del 2000 al 2009 se realizaron los siguientes eventos temáticos y sociales:

<b>Tipo</b>	<b>Nº eventos</b>	<b>Participantes</b>
Comité Zonal de Seguridad	182	5.376
Consejo Zonal de Salud	59	190
Cabildos Sociales (incluye sin especificar mujeres, jóvenes, niños, indígenas, etc.)	115	199
Reuniones del Consejo de Equidad	0	0
Reuniones de Consejos Sociales	0	0
Eventos de capacitaciones	29	103

Fuente: Informe de la Coordinación Territorial, MDMQ, 2009

Como vemos, muchos menos –tanto en número de eventos como en número de participantes- que los cabildos territoriales. Aún así, fue en el Centro donde tuvieron desarrollo dos de las experiencias también consideradas más “exitosas” y sólidas del SGP: el cabildo de mujeres y el cabildo de jóvenes de la Zona Centro. En el caso del cabildo de mujeres, destacan los procesos estables de formación en liderazgo y dirigencia por los que pasan un centenar de mujeres al año.

En el primer periodo de Moncayo, Lourdes Rodríguez fue administradora (cercana a la CPQ), y la organización se involucró en dar forma al primer Cabildo de Mujeres con la ordenanza 046, que fue una iniciativa trabajada por Barrera, aunque implementada por Moncayo. Surge como iniciativa externa, que el municipio paga y se apropia como política. Nos entregaron una casa para hacer funcionar el cabildo en la zona y así empieza proyecto de escuela de formación de mujeres líderes (BCH)

Se hacían muchas actividades que permitían asentar la necesidad de organización y de ser parte de la institución, porque la institución debería garantizar el derecho a la formación y a la organización. El cabildo y la escuela de mujeres permitía que las mujeres se empoderaran de esos derechos, después las que querían participaban en la organización o no (BCH).

Yo siempre he estado ahí, siempre porque me gusta participar, y decían que las mujeres no les dejan sus maridos, porque se van a cambiar, pero mi marido dice



que yo si quisiera porque te gusta estar con la comunidad, hacer algo por alguien, aunque no sea pagado es la satisfacción de una (AB).

En el caso del Cabildo Juvenil, su conformación sirvió sobretodo para agrupar jóvenes de secundaria –y algunos universitarios- alrededor de la construcción de agendas juveniles, la realización de eventos culturales y el intercambio entre barrios.

Yo recibí convocatoria de una compañera. La convocatoria la hacíamos nosotros mismos, de boca a boca. Era un día específico, todos los martes, teníamos una auto-convocatoria y ya sabíamos que había que ir. En el proceso de irnos conociendo ya veía que eran de diferentes barrios del Centro. Mientras conversábamos nos íbamos enriqueciendo con las actividades, salíamos a los barrios (JC).

El cabildo juvenil fue muy importante para hacer otras actividades más con los vecinos, porque se lo explicabas a los vecinos y se implicaban. Son muy importantes los grupos culturales, hay líderes culturales que han estado en procesos de capacitación del municipio de hace mucho tiempo (JC).

Hicimos agendas juveniles desde el cabildo, y ahí están para implementarse. Hacía falta mayor voluntad política para poder hacer eso, y luego presupuesto. Pedíamos visibilizarnos mas, pero no había presupuesto. (...) Como cabildo juvenil no teníamos incidencia en decisiones de presupuestos participativos, pero sí teníamos individualmente en nuestros territorios. Éramos parte de los comités barriales, las dinámicas participativas eran más desde los territorial que desde lo sectorial (JC).

Uno de los hechos que más llama la atención de estos dos cabildos es que actualmente se presentan como “espacio organizativo” propio, no tanto como espacio municipal de participación, e incluso participan en espacios de articulación organizativa del movimiento de mujeres del Ecuador o buscan financiamiento ante fundaciones y otras administraciones públicas para realizar sus actividades.

### **5. 3 El SGP: entre el Alcalde y las empresas públicas**

“La consigna es yo participo, tu participas y el municipio decide, es un remedo de participación ciudadana, ya que todas las decisiones son tomadas desde la Alcaldía y no desde las organizaciones”<sup>81</sup>.

Esta contundente afirmación sirve para ilustrar los claroscuros, las pasiones y desapegos que generaron en los dirigentes sociales la realización de algo más de un centenar de cabildos territoriales en 8 años, en la Zona Centro. También hace referencia a dos tendencias detectadas en las relaciones establecidas entre la ciudadanía y el Municipio alrededor de la implantación del SGP: por un lado, una relación que mantiene como

---

<sup>81</sup> Intervención de una dirigente en el taller de evaluación intermedia del proyecto “Desarrollo Local, Participación Ciudadana, Incidencia Política y Fortalecimiento de Actores Sociales en Zonas Urbano Populares del Distrito Metropolitano de Quito”, ejecutado por la Fundación Terranueva con financiamiento de UNICEF y la ACCD (agosto 2008)

base la tradición clientelar del intercambio político: votos a cambio de obras y servicios; por otro lado, una apuesta por un nuevo relacionamiento basado en los principios del proyecto democrático participativo que busca renovar las pautas de relacionamiento político tradicional a través de la organización social y la participación.

### **El intercambio político clientelar/instrumental**

Cuando Paco Moncayo alcanza la Alcaldía de Quito, lo hace bajo el compromiso de transformar las relaciones políticas y combatir “la costumbre de los alcaldes paternalistas que dan obritas. Yo mandé que eso se rompiera: la burocracia tenía que entender que eso se había acabado”<sup>82</sup>. La respuesta a eso, según él, es la participación ciudadana. Pero lo cierto es que una cosa no es excluyente de la otra, y el SGP no sólo no logró poner fin a las prácticas clientelistas entendidas como “intercambio personalizado de favores, bienes y servicios por apoyo político y votos entre masas y élites” (Auyero, 1998: 78), sino que convivió con ellas de inicio a fin:

El alcalde hacía también prácticas clientelares porque si al alcalde le interesaba políticamente ese actor que participaba, pedía al gerente de tal empresa que hiciera algo. Pero no había ninguna planificación ni nada, entonces tienes 10.000 demandas y ¿cómo tratas eso? Si bueno, voy a resolver, ahorita llamo...pero nada más (...). Fue una relación tensa con los actores nuevos, sobretodo en el segundo mandato, porque no había espacio para plantear políticas y exigir derechos, para eso no había espacios de debates, el cabildo se quedaba corto (PE).

Así, aunque el mismo Moncayo reconoce como una de las debilidades del SGP que se use “para la defensa del gobierno o del partido, porque eso no promueve la unidad. Hay que ser un catalizador de la participación de todos/as, no hacer distinción según el partido”<sup>83</sup>, lo cierto es se siguieron manteniendo las mismas lógicas clientelares de relación entre representantes políticos y dirigentes barriales, la consecución de obras y servicios básicos a cambio del apoyo político y electoral.

Esto entronca directamente con la figura del dirigente barrial tradicional, a los que se caracteriza como mediadores que realizan

acciones “sacrificadas y preocupadas” de los mediadores, transforman –o intentan transformar– una relación social contingente –la ayuda a alguien que necesita– en una relación reconocida –acreditada como duradera: resolvemos un problema y, al mismo tiempo, reconocemos a Matilde o Juancito como “nuestro” resolvidor de problemas (Auyero, 1998: 77).

---

<sup>82</sup> Entrevista Paco Moncayo (9/3/2011)

<sup>83</sup> *Ibíd.*

La legitimidad del dirigente-mediador será medida entonces a partir de su capacidad por “resolver” esos problemas gracias a su red de contactos políticos, pero también de su capacidad de convertir los favores otorgados por las autoridades municipales en votos y muestras de apoyo político con una direccionalidad concreta.

(Yo he conseguido) la terminación del parque, las canchas... Como yo tenía vínculo bastante con el municipio, bueno, pues me metí y me nombraron presidenta de una, y ahí terminamos el parquecito y otras obras. La gente me decía: usted que les conoce y le hacen caso, vaya y de consiguiendo tal cosa y tal otra cosa. Son trabajos que yo me he ganado porque en el municipio también he colaborado muchísimo, en las reuniones, en la participación, cuando nos llaman a las movilizaciones para participar en las concentraciones de cualquier tipo (AB).

Todavía la dirigencia es mediante caudillismos, círculos cerrados de poder, está muy politizado. Muchos políticos son parte del tráfico de tierras, de grupos de interés. Muchos de los compañeros dirigentes de antes dejaron la organización para ocupar puestos políticos, porque tenían intereses y amarres con los concejales y con los políticos (MT).

Sí había la necesidad desde la alcaldía de asegurarse un tema participativo de la gente con el fin de constituir un proyecto político de ellos, y abrieron la posibilidad de que la gente participemos. Pero cuando se dieron cuenta de que había la posibilidad que el panorama se abra para toda la ciudadanía, para otros proyectos políticos, entonces comenzaron a restringir la participación y la información, no les convenía tanta participación porque les quebraba su plan de gobierno (GR).

El SGP convivió con dificultades en la Zona Centro con los mecanismos más propios de este tipo de intercambio político clientelar. Los cabildos no aportaba incentivos suficientes para conseguir acciones inmediatas, sino que más bien presentaban obstáculos: los escasos recursos asignados a las discusiones participativas que no daban para satisfacer todos los intereses particulares y barriales; el largo trámite burocrático de tramitación y concreción de las resoluciones alcanzadas en los cabildos, y la discusión colectiva que diluye el protagonismo del dirigente social-mediador en favor de una conducción más plural. Ante esta situación, tanto el político –alcalde, concejal, administrador zonal- como el dirigente social siguieron utilizando las reuniones en los despachos, las llamadas y las audiencias selectivas para resolver la mayor parte de las demandas planteadas. No obstante, mientras esto ocurría, los cabildos no perdieron todo su sentido como espacio de incidencia y participación al convertirse, a su vez, en un instrumento más de las relaciones clientelares: para las dirigencias, las asambleas y los cabildos son el espacio comunitario en el que son legitimados como mediadores y en el que se escenifica el apoyo social con el que cuentan, su principal moneda de

intercambio para la mediación –al igual que lo pueden ser las movilizaciones o las fiestas barriales-. Para los políticos y técnicos municipales -incluso para los gerentes de las empresas públicas- el cabildo les ofrece la oportunidad de demostrar su talante participativo y así fortalecer su legitimidad social e imagen pública.

### **La participación como propuesta política**

Pero si las relaciones clientelares continúan presentes en la interacción entre el Municipio y las organizaciones sociales, es cierto también que la voluntad política y social por una gestión más participativa, igualitaria e inclusiva está en la base tanto de la puesta en marcha del SGP como de la implicación de muchas organizaciones y dirigentes sociales de la Zona Centro en los cabildos territoriales y sectoriales.

Las motivaciones expresadas por los y las entrevistadas para participar tienen todas en común la voluntad de mejorar la interlocución con el Municipio para conseguir respuestas a las demandas de sus organizaciones y de los barrios, pero también la inclusión de nuevos actores sociales en dicha interlocución, ya que se supera la relación personal y bilateral entre el dirigente social histórico y el político como única posibilidad. Se entiende entonces el mecanismo que promueve dicha participación –el SGP- como una oportunidad más para la incidencia en las políticas públicas, aunque no la única.

Nosotros surgimos en medio de procesos de búsqueda de renovación organizativa y democrática, no procesos cerrados sino articulaciones más horizontales. Eso genera dificultades graves porque no fuimos reconocidos, fue una lucha tenaz poder ser reconocidos como organización y como dirigentes, porque no nos ajustábamos a formatos típicos de organización barrial, no se nos veía como actores potentes con posibilidades de incidir en el contexto social y político de ese momento. Fue duro visibilizar todo eso (PE).

La ciudadanía a través de la participación, el conocimiento de que queremos a donde vamos, deberíamos de ahí sacar los nuevos cuadros, debe de salir el próximo líder que dirija la alcaldía, la presidencia, etc. Los políticos deben salir desde la ciudadanía activa y participativa, desde un punto de visto integral, no sectorial por cualquier cuidado de interés particular. Tiene que ser por interés común (GR).

Con Moncayo se abre otra etapa de apertura a la ciudadanía para poder escuchar sus demandas, sus exigencias. Pero no sólo exigir porque la institución esté en la obligación de darte, sino por corresponsabilidad: yo exijo estos derechos, pero yo apporto también a esos derechos y a mis obligaciones. Debe haber corresponsabilidad entre la institución y la ciudadanía en general(BCH)

En La Colmena hay barrios que están organizados pero no participan, en cambio mi barrio quiero resaltar que sí participamos y estamos con el Municipio, porque

antes ni siquiera nos tomaban en cuenta, en cambio ahora sí porque participamos cuando nos convocan. Yo ahora en el informe que haga voy a dejar diciendo que mi satisfacción es que mi barrio está organizadito, antes la gente tenía temor, no iba, las reuniones no pasan de 15 personas. Ahora son más o menos los mismos pero la dinámica es otra, yo he aprendido con las capacitaciones y he ido aplicando en mi barrio para que la gente se anime a participar (AB).

Nosotros empezamos a explicar y hacer un puerta a puerta visitando a los barrios y explicando que si no hacemos nada, la historia no cambiará jamás, y empezamos a mover y ver como podemos reclamar más presupuesto. Ahí eran tres cosas: 1) que nosotros propongamos nuestra propia agenda; 2) que la peleemos con la participación de toda la comunidad; 2) tenemos que incidir para que la autoridad no tome la decisión por nosotros. Ahí la gente empezó a venir porque no era ya sólo por presupuesto, sino por un objetivo mayor: obligar a la institución que nos regrese a ver en todos los ámbitos: presupuestario, político, en todo lo demás (GR).

Son estas voluntades y principios los que están en la base de la “calidad” en la participación que se atribuye al SGP en la Zona Centro. Están directamente relacionados con la voluntad política y el capital social que se analizaban al inicio de este capítulo. El SGP como instrumento de participación institucionalizada no es más que eso, un instrumento, pero es también la concreción de una voluntad política determinada –la del Alcalde Moncayo y su equipo más próximo en el primer mandato-, que se materializa en un contexto político determinado; con el cuestionamiento a las viejas formas de democracia representativa y la apuesta por nuevas formas de gestión local de proximidad; y con una riqueza y experiencia organizativa en la ciudad –y en la Zona Centro en especial- que exige y alienta ese proyecto político participativo que se plasma en el SGP.

## CONCLUSIONES

La irrupción del proyecto político participativo en América Latina va de la mano del acceso al gobierno de partidos y movimientos políticos vinculados a organizaciones sociales y con claras tendencias políticas de izquierda, enmarcados a su vez en los procesos de descentralización y auge de los gobiernos locales que se dieron en Latinoamérica especialmente desde la década de los 90 (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006; Goldfrank, 2006; Ramírez, 2009). El rápido crecimiento y extensión de esta tendencia participativa en la gestión local llegó también a Ecuador principalmente de la mano de organizaciones indígenas y campesinas que optaron por la participación electoral para alcanzar los espacios de toma de decisiones en sus territorios. Pero además de los municipios con alcaldías vinculadas a Pachakutik, el Municipio de Quito también emprende en el año 2001 la puesta en marcha de su propia experiencia de democracia participativa, como parte del proyecto político de Paco Moncayo como alcalde.

Este estudio se ha planteado como tema central de investigación analizar el modelo y el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en el Municipio de Quito a través del Sistema de Gestión Participativa –SGP-. La estrategia de investigación se ha basado en una aproximación desde tres dimensiones. En primer lugar, desde un análisis político: el contexto político ecuatoriano y quiteño de descentralización, autonomía y auge de los gobiernos locales, paralelo a las propuestas de gestión democrática participativa que algunos gobiernos locales están poniendo en marcha tanto en Ecuador como en otros países de América del Sur. Desde este contexto se analiza la llegada de Paco Moncayo a la Alcaldía de Quito, las alianzas políticas que establece en la primera etapa de su mandato, y el proyecto político que plantea para la ciudad, basado en la desconcentración, la gestión eficiente a partir de empresas y corporaciones públicas, y la participación ciudadana. En segundo lugar, se ha realizado un análisis institucional del proceso de diseño y puesta en marcha del SGP como mecanismo de participación ciudadana institucionalizada –PCI- en el marco del proyecto político de gobierno local de Moncayo. Finalmente, una aproximación socio-organizativa, a partir del estudio más detallado de la implementación del SGP y la participación de las organizaciones sociales de la Zona Centro de Quito en el mismo, permite extraer conclusiones acerca de la interacción entre las organizaciones sociales,

sus demandas colectivas y los mecanismos de democracia participativa de Quito, para comprobar hasta que punto la existencia del SGP modifica las estrategias de las organizaciones en su relación con el Municipio de Quito.

Las conclusiones extraídas a partir de la investigación se articulan en función de los resultados de estas estrategias y de los interrogantes planteados al inicio de la investigación: qué modelo y que proceso de institucionalización de la participación ciudadana plantea el SGP, entendido en el contexto político de su implementación; como encajó el SGP –y la voluntad política del Alcalde por promover la participación ciudadana- en un modelo de gestión basado en el personalismo y búsqueda de la eficacia y la eficiencia a través de la externalización de la gestión en empresas públicas y corporaciones; y finalmente, como el SGP se puso en marcha en la Zona Centro, modificando pero no monopolizando las tradicionales estrategias de relación entre las organizaciones sociales y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito –MDMQ-.

### **Del proyecto político participativo al mecanismo de gestión**

A partir del análisis político de la llegada de Moncayo a la Alcaldía, se puede concluir que la decisión de Moncayo de impulsar mecanismos de gestión local participativa en el Municipio de Quito se debe a cinco factores principales:

- a) El contexto político nacional de cuestionamiento a la clase política a nivel de legislativo y ejecutivo central junto la revalorización de las administraciones. Moncayo llega a la alcaldía en pleno auge de este debate y sus planteamientos de transformación de la administración municipal incluyen la participación ciudadana como eje fundamental.
- b) La voluntad política: para marcar distancia con los alcaldes de la Democracia popular, Moncayo se presenta con una perspectiva social demócrata de ampliación de derechos y desarrollo humano, que después se combina –con cierta tensión y contradicciones internas- con una gestión cercana a los planteamientos de la eficacia neoliberal, al reducir la estructura municipal a favor de la gestión a través de empresas, corporaciones y fundaciones.
- c) El aumento de competencias y recursos del MDMQ que permite que el gobierno local asuma mayores competencias en gobernabilidad, planificación estratégica, reordenación territorial, diseño e implementación de políticas públicas y recaudación de impuestos.

- d) Capital social y demanda ciudadana: la demanda y el rol activo de algunas organizaciones y movimientos sociales en Quito que plantean nuevas formas de activismo y participación ciudadana, superando las demandas más puntuales de obras y servicios básicos apegados al territorio. Además, parte de estas organizaciones sociales, cercanas políticamente al Movimiento Pachakutik, apoyaron la candidatura de Moncayo a la alcaldía a partir de acuerdos previos de implementar la participación ciudadana en la gestión local.
- e) El contexto internacional de innovaciones democráticas: el mismo hecho de pensarse, diseñarse e implementarse en Quito una política pública de promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones la sitúa en la dinámica regional latinoamericana de gobiernos locales que buscan mejorar su gestión a través de procesos participativos. La regulación normativa progresiva –primero una mención en el marco de una ordenanza más general, después una ordenanza exclusiva para su regulación- también es un avance en este sentido.

El proceso de concepción y diseño del SGP se encargó a un equipo consultor externo, vinculado así mismo al proyecto político participativo del Movimiento Pachakutik. La propuesta del SGP elaborada por Barrera y su equipo (Barrera, 2001) se institucionalizó en el Municipio de Quito a partir de dos momentos clave: la ordenanza 046, en el año 2000, y la ordenanza 0187 del 2006, que complementa el SGP con el Sistema de Rendición de Cuentas. Estos factores y esta trayectoria institucional condicionaron la concreción del proyecto político participativo en un modelo determinado de mecanismo de participación institucionalizada, el SGP, que, a partir del análisis institucional, presenta las siguientes características principales:

-Es un sistema del tipo arriba-abajo (Goldfrank, 2006), en el que es la iniciativa del gobierno local la que pone en marcha el proceso de institucionalización, a partir del encargo a actores externos (consultores), y con el auspicio de un organismo multilateral (el Programa de Gestión Urbana, de NNUU). No obstante, aunque inicialmente no responde a demandas explícitas de la ciudadanía y las organizaciones quiteñas, el contexto político nacional del momento hace que la iniciativa gubernamental se entienda también como una reacción a las demandas de profundización democrática de ciertos movimientos y organizaciones sociales. La convocatoria de los espacios es siempre iniciativa del Municipio.



-Es un mecanismo de participación tutelado y dirigido por la administración pública. Tal y como está diseñado –y como se ha implementado en la mayoría de los casos- recae en los funcionarios municipales políticos y técnicos convocar y dirigir los espacios de participación, así como invitar a las organizaciones y dirigentes a participar. La mayoría de los espacios previstos no se consideran vinculantes, a excepción de las asambleas barriales y sub-sectoriales para la discusión participativa del 40% del presupuesto de inversión de la Administración Zonal.

-Plantea un sistema de participación mixto: algunos espacios tienen un carácter deliberativo, otros semi-representativo. Según el espacio, el objetivo es la toma de decisiones participativas (en el caso de las asambleas de presupuesto participativo en los territorios), mientras que en otros el objetivo es deliberativo, donde lo que se pretende no es tanto tomar una decisión como discutir acerca de los fundamentos e implicaciones de las políticas públicas locales (los cabildos temáticos, las reuniones de rendición de cuentas, la Asamblea de Quito, etc.).

-No se prevén mecanismos de acción afirmativa que compensen una posible sobre-representación/participación de los sectores socioeconómicos medios-altos, que disponen de más recursos profesionales y operativos (tiempo, dinero) para la participación, un tema especialmente importante en el caso de los consejos temáticos y sociales, donde deben definirse las políticas sociales.

-De los tres ejes –el territorial, temático y social-, solamente el territorial se desarrolló con más regularidad y frecuencia –aunque tampoco mucha-. Los espacios sociales y temáticos, donde se debían discutir aspectos relacionados con los derechos y las políticas sociales municipales- apenas tuvieron seguimiento.

Tras su análisis institucional, se puede concluir que el SGP como planteamiento teórico obedece a un proyecto político democrático participativo, pero como herramienta resulta densa y poco operativa, con escasos atractivos e incentivos para la participación ciudadana activa y sostenida, debido a la multiplicidad de niveles, actores y procedimientos que lo conforman, con diversos canales de flujos bidireccionales de la información y la discusión. Tampoco parece el mecanismo adecuado para una estructura municipal que en el momento de su implementación no estaba preparada para asumir la gestión participativa, tanto por el proceso de desconcentración y re-estructuración en el que estaba sumida, como por la actitud poco colaborativa de una estructura funcional acomodada y cerrada a los cambios e innovaciones en la gestión.

## **La gestión política de Moncayo: el SGP entre el personalismo del general y las corporaciones**

Para analizar los factores que marcaron la distancia entre la concepción y la aplicación real del SGP en la política municipal quiteña, hay que destacar las tres estrategias políticas y de gestión que cruzaron –a menudo de forma contradictoria- la gestión de Moncayo como alcalde de la ciudad de Quito: a) el personalismo de la autoridad, que promovía espacios y mecanismos de interlocución directa del Alcalde con la ciudadanía, más allá de los espacios políticos y técnicos de la institución municipal; b) la re-estructuración y desconcentración de la administración municipal para lograr un municipio más pequeño, eficiente y cercano a los barrio; y c) la “corporatización” (Vallejo, 2009) que buscaba la colaboración público-privada en la gestión municipal a través de la creación de empresas públicas, corporaciones y fundaciones que asumían funciones de gestión municipal por fuera de la estructura burocrática en busca de una mayor eficiencia. Las contradicciones y tensiones entre estos tres ejes afectaron en gran medida la implementación del SGP, que no encontró en la estructura municipal el apoyo institucional necesario para convertirse en el mecanismo principal de gestión democrática participativa, y tener la relevancia que se esperaba de él a la hora de tomar decisiones y ejecutar la política pública.

### **a) El alcalde y la ciudadanía**

La participación como voluntad política manifiesta del Alcalde en su programa de gobierno, la que se evidencia a través de la aprobación de las ordenanzas y de su defensa activa sobre la participación ciudadana, estuvo fuertemente condicionada por otras actuaciones realizadas durante su mandato que, de alguna forma, vinieron a cuestionar desde dentro del Municipio el mismo SGP. La voluntad política de Moncayo no fue suficiente, o no fue lo suficientemente explicitada y puesta en práctica. Un factor determinante fue el personalismo del mismo alcalde que prefería ejercer y demostrar su autoridad y poder de decisión directamente, a través de las audiencias y las visitas a los barrios, hacía que el SGP no consiguiera consolidarse como el espacio por excelencia para canalizar las demandas y aportes de las organizaciones y los barrios.

Moncayo venía de una tradición militar de gestión, de la que él destacaba sobretodo la importancia de la cercanía con la gente, como insiste continuamente en las declaraciones hechas durante la entrevista. De hecho, el principal mecanismo de relación del alcalde con la ciudadanía, que destacan tanto ex funcionarios municipales

como los dirigentes sociales entrevistados, fueron las audiencias semanales en las que Moncayo recibía y atendía directamente las demandas expresadas por los dirigentes y organizaciones. En estas audiencias, Moncayo tomaba resoluciones y daba órdenes a los funcionarios para resolver de una forma u otra los conflictos y demandas planteados, con lo que los dirigentes y dirigentas tenían la percepción de que eran espacios de resolución mucho más efectivos que la participación en los cabildos sub-sectoriales: era más fácil conseguir resultados a través de una sola audiencia con el alcalde que a través de un proceso continuado de participación y construcción de políticas a través de los cabildos. La participación en las audiencias era abierta a todas las organizaciones, en principio, pero en realidad era el equipo político más cercano a Moncayo el que admitía o no la solicitud de participación en función del peso de la organización, el tema planteado y la mayor o menor afinidad política de la organización con el partido y el proyecto político del alcalde.

Por estos motivos, esta vocación del alcalde de interlocución directa con la ciudadanía fue uno de los principales obstáculos a la implementación estable del SGP, y ha sido cuestionada tanto por académicos (Torres, 2002; Gallegos y León, 2006; Reyes, 2009) como por dirigentes sociales, que sostiene que estos espacios de relación directa más allá de los espacios previstos en el SGP servían para mantener las prácticas clientelares tradicionales en la política local. Sin duda, para lo que sí sirvieron es, precisamente, para restarle eficacia y protagonismo al SGP como mecanismo para canalizar las demandas y la participación de la ciudadanía organizada de Quito.

#### **b) Una estructura municipal poco motivada**

Aunque al inicio de su mandato Moncayo impulsó una cierta renovación de los empleados municipales –especialmente de los cargos de libre designación y remoción, con vinculación política al alcalde de turno- y permeó toda la estructura funcional municipal con personas próximas a él mismo o a su partido, lo cierto es que la mayoría de la burocracia municipal no estaba preparada técnicamente, ni mucho menos motivada, para complicar su trabajo de gestión con procesos participativos que alargaban los trámites y los dejaban fuera del control municipal exclusivo. Así, tampoco fue favorable al proceso participativo del SGP una estructura municipal poco meritocrática y poco motivada para introducir innovaciones en la gestión cotidiana de la ciudad, que en paralelo avanzaba hacia desconcentración y la privatización en la gestión de los servicios. Estos dos factores –la escasa meritocracia y poca voluntad de los

trabajadores municipales, más la desconcentración de la estructura municipal-provocaron efectos importantes en el SGP:

-Irregularidad e inconstancia en la aplicación de los mecanismos previstos en el SGP, debido a las interrupciones provocadas por procesos electorales, cambios de responsables políticos, etc. En muchos casos los ciclos de mayor o menor intensidad del SGP dependen de factores como el cambio de Administradores Zonales –con la consecuente modificación de estrategias o incluso la suspensión de las experiencias participativas en esa administración-; o con los ciclos políticos relacionados con períodos electorales.

-Falta de transversalización y apropiación real del SGP en toda la estructura municipal, que presentó debilidades frente a la institucionalización de los espacios participativos. De hecho, la mayor parte de las decisiones y políticas referentes a temas sociales y urbanísticos se tomaban sin tener en cuenta los espacios participativos del SGP (especialmente los sectoriales y temáticos).

-La implementación del SGP presentó importantes diferencias y deficiencias en el territorio en función de quien estaba como administrador/a zonal y del equipo técnico responsable. Algunas administraciones apenas lo tuvieron en cuenta en su gestión, mientras que otras promovieron los cabildos como espacios participativos que intentaban ser amplios y estables. Esta irregularidad afectó sobretudo a los procesos de presupuestos participativos, en los que apenas se discutía el 2% del presupuesto de inversión municipal. En muchas administraciones, no se cumplía siquiera el 40% mínimo del presupuesto de inversión que debe discutirse en asambleas participativas según marca la ordenanza 0187.

-La falta de información sistematizada y de procesos de seguimiento y evaluación del SGP –sobretudo en el segundo mandato de Moncayo- no permiten hacer un análisis completo del impacto de las discusiones y propuestas de los cabildos en las políticas públicas municipales, así poder corregir sobre la marcha las disfuncionalidades del sistema.

### **c) La participación de las empresas públicas y las corporaciones**

La apuesta de Paco Moncayo por la participación privada en su gestión iba mucho más allá de los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones. Desde la

perspectiva más neoliberal de la participación prevista en la Ley de Reforma del Estado de 1993, la participación de la empresa privada en la gestión y en los servicios municipales se potencia en el mandato de Moncayo a través de las corporaciones y fundaciones que asumen buena parte de la provisión de servicios del Municipio, llegando a ejecutar casi el 60% del presupuesto de inversión municipal. Así, el modelo de gestión local de Moncayo escenifica en sí mismo la confluencia perversa (Dagnino, 2000) de entender como participación tanto los procesos ciudadanos que buscan transparentar e incidir en la toma de decisiones de los responsables políticos, como la reducción de la estructura municipal y la implicación del sector privado-empresarial en la gestión de servicios.

La llamada “corporatización” de la gestión (Vallejo, 2009) potenciada por Moncayo como modelo de eficiencia en la gestión local –y que no lo aleja tanto del modelo implementado en Guayaquil por su entonces adversario político, Jaime Nebot– se presentaba como una apuesta por la participación del sector privado, pero con unos planteamientos muy lejanos a los principios políticos que inspiran el SGP. De hecho, las empresas y corporaciones municipales apenas tiene espacio en el SGP, ni el SGP supone ninguna obligación ni condicionamiento para las corporaciones municipales a la hora de definir sus planes estratégicos y sus inversiones<sup>84</sup>. Teniendo en cuenta el alto porcentaje de inversión municipal que manejan estas empresas y la importancia que sus actividades tienen en la vida cotidiana de la gente –obras públicas, saneamiento, acceso a servicios básicos, etc.–, no hay duda que es un gran trozo del pastel que se quedaba fuera de los procesos de democracia participativa institucionalizada en Quito.

### **Las relaciones con el Municipio: entre el clientelismo y la participación**

Para aterrizar esta investigación en un ejemplo concreto de aplicación del SGP en el territorio se escogió la Administración Zonal Manuela Sáenz –Zona Centro– al ser considerada por Novillo como una de las administraciones donde el SGP tuvo un nivel de desarrollo alto (Novillo, 2005). También políticos, técnicos municipales e incluso dirigentes sociales consideran que ha sido uno de los territorios donde la participación de las organizaciones y la toma de decisiones participativas tuvo más “éxito”, y se verá en que indicadores se fundamenta esa percepción. A partir de la aproximación a la experiencia del SGP en la Zona Centro, se han encontrado los siguientes factores

---

<sup>84</sup> Excepto alguna mención poco significativa en los mecanismos de rendición de cuentas que establece el reglamento, pero que apenas fueron desarrollados.

políticos y sociales que condicionaron la implicación de las organizaciones sociales en el mecanismo de participación.

**-Capital social:** la riqueza organizativa de la Zona Centro –en número y diversidad de organizaciones sociales) fue un factor clave en la dinamización del SGP. El hecho de que muchas de esas organizaciones tuvieran vinculación política con movimientos indígenas y campesinos que defendían un proyecto político participativo dotó de más calidad y contenido a las discusiones en los cabildos. Las expectativas generadas por el SGP como nuevo instrumento de relación con el municipio estuvieron en la base de una mayor participación y motivación. Dentro del capital social, fue un factor determinante la puesta en marcha de procesos estables y continuados de formación ciudadana para la participación –tanto por parte del Municipio como por parte de ONG con financiamiento externo-, lo que dotó de más capacidades a las organizaciones y a las dirigencias para tomar parte activa en las discusiones de los cabildos.

**-Voluntad política en la administración zonal:** el nombramiento de una administradora zonal cercana también al proyecto político participativo del Movimiento Pachakutik dio un impulso determinante al SGP en la Zona Centro en sus primeros años de funcionamiento, que fue mantenido y potenciado por los siguientes cargos políticos. Este fue un factor clave para entender la mayor implantación del SGP en este territorio respecto a otras zonas de la ciudad donde los administradores no mostraron la misma voluntad y motivación política.

**-Poca relevancia de los cabildos:** Los cabildos territoriales y temáticos no lograron ofrecer incentivos que los convirtieran en un espacio efectivo para lograr respuesta a las demandas de las organizaciones, sino que a menudo suponían obstáculos: los escasos recursos presupuestarios asignados a las discusiones participativas que no daban para satisfacer todos los intereses particulares y barriales; el largo trámite burocrático de tramitación y concreción de las resoluciones alcanzadas en los cabildos, y la discusión colectiva que diluye el protagonismo del dirigente social-mediador en favor de una conducción más plural. Ante esta situación, tanto el político –concejal, Administrador Zonal- como el dirigente social-mediador siguieron utilizando las reuniones en los despachos, las llamadas y las audiencias selectivas para resolver la mayor parte de las demandas planteadas. No obstante, los cabildos no perdieron todo su

sentido como espacio de incidencia y participación al convertirse, a su vez, en un instrumento más de las relaciones clientelares: para las dirigencias, las asambleas y los cabildos son el espacio comunitario en el que son legitimados como mediadores y en el que se escenifica el apoyo social con el que cuentan, su principal moneda de intercambio para la mediación –al igual que lo pueden ser las movilizaciones o las fiestas barriales-. Para los políticos y técnicos municipales -incluso para los gerentes de las empresas públicas- el cabildo les ofrece la oportunidad de demostrar su talante participativo y así fortalecer su legitimidad social e imagen pública.

**-La relación directa y el clientelismo político:** La tradición y la costumbre de un tipo determinado de relaciones entre los actores políticos y los sociales siguió teniendo mucho peso, y el SGP siguió conviviendo con otros mecanismos de relación entre las organizaciones que quedaban por fuera de la regulación de la ordenanza 0187 y que incluso le restaban trascendencia, como las audiencias públicas del alcalde y los/las administradoras, o el cabildeo con los concejales. En su estrategia, las organizaciones sociales continuaban utilizando la relación directa con el político al cargo, operando esos otros mecanismos de relación con el municipio –las llamadas a la administradora o a tal o cual funcionario conocido, al concejal que se apoyó en las elecciones, las audiencias donde el alcalde exigía a los funcionarios una respuesta rápida- que a menudo les resolvían mejor sus demandas que el lento y disputado espacio de los cabildos territoriales. No obstante, para muchas organizaciones, la puesta en marcha de los cabildos fueron una apuesta por una gestión más participativa, con la que buscaban mejorar la interlocución con el Municipio, pero también la inclusión de nuevos actores sociales, al superarse la relación personal y bilateral entre el dirigente social histórico y el político como única posibilidad.

Como conclusión final y cierre de esta investigación, es necesario remarcar que el SGP como instrumento de participación institucionalizada no es más que eso, un instrumento, pero es un instrumento que concreta una voluntad política determinada –la del Alcalde Moncayo y su equipo más próximo en el primer mandato-, y que se materializa en un contexto político determinado. Que, pese a sus contradicciones y obstáculos, supone en sí mismo un cuestionamiento a las viejas y desacreditadas formas de democracia representativa y una apuesta por nuevas formas de gestión local de

proximidad, que sitúan a Quito en la dinámica regional latinoamericana de gobiernos locales que buscan mejorar su gestión a través de procesos participativos. A pesar de sus limitaciones, los procesos participativos le han permitido al Municipio y a la población que tuvo la oportunidad de participar conocer los problemas y demandas de la ciudadanía, así como apreciar las diferentes percepciones de los actores sociales, que se corresponden con la realidad de cada territorio. En la actualidad, tanto las organizaciones sociales como los responsables políticos no entienden ya una gestión política de Quito que no incluya de alguna manera los cabildos y el resto de mecanismos participativos previstos en el SGP como parte de un proyecto político democrático participativo.

Quito, junio 2013



## BIBLIOGRAFIA

Auyero, Javier (1998): “Repensando el Tropo del Clientelismo Político”, En *Apuntes de investigación, año IV, n°6*, 2000, pg:55. Buenos Aires-Argentina: Fundación del Sur – CECYP

Avritzer, Leonardo y Boaventura de Sousa Santos (2004): “Introducción: para ampliar el canon democrático”, en *Democratizar la Democracia*, Boaventura de Sousa Santos (comp.). México DF –México: Fondo de Cultura Económica.

Avritzer, Leonardo (2009). “La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina”, en *La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*, Cynthia J. Arnsón, Ariel C. Armony, Catalina Smulovitz, Gastón Chillier, Enrique Peruzzotti con Giselle Cohen (comp.): 177. Washington, DC - USA: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program : Universidad Torcuato Di Tella : Centro de Estudios Legales y Sociales

Barrera, Augusto y Mario Unda (1998). “Participación y sociedad en el Ecuador”. En *Participación, descentralización y gestión municipal: elementos para una reforma democrática*, VVAA: 9. Quito-ECUADOR: Centro de Investigaciones CIUDAD

Barrera, Augusto (2001). *Sistema de gestión participativa: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito-Ecuador: MDMQ/PGU/CIUDAD.

Barrera, Augusto (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*. Ana Clara Torres (Comp.):33. Buenos Aires-Argentina: CLACSO.

Barrera, Augusto (2007). “Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en Ecuador”. En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Fernando Carrión (comp.): 175. Quito-Ecuador: FLACSO - Sede Ecuador: SENPLADES: GTZ :COSUDE: PDDL: PRODESIMI: BTC.

Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. México DF-México: Fondo de Cultura Económica

Brugué, Quim y Ricard Gomá (1998). “Gobierno Local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización”. En: *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Quim Brugué y Ricard Goma (comp.). Barcelona-España: Ariel.

Carrión, Fernando (1987). *Quito, Crisis y Política urbana*. Quito-Ecuador: Centro de Investigaciones CIUDAD

Carrión, Fernando y René Vallejo René (1999). “Del Plan Regulador a la ciudad democrática”. En: *Serie Quito* No. 9. Quito-Ecuador: IMQ.

Carrión, Fernando y Manuel Dammer, Manuel (2007). “La descentralización en el Ecuador”. En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Fernando

Carrión (comp.): 9. Quito - Ecuador: FLACSO - Sede Ecuador: SENPLADES: GTZ :COSUDE: PDDL: PRODESIMI: BTC

Dagnino, Evelina (2000). "Cultura, ciudadanía e democracia. A transformacao dos discursos e práticas na esquerda latino-americana", en *Cultura e Política nos movimentos sociais latinoamericanos*. S. Alvarez, E. Dagnino y A. Escobar (comp.). Belo Horizonte - Brasil: Editora UFMG.

Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (2006). "Introducción". En *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (coord.):15. México DF-México: FCE- CIESAS- UV.

Eder, Klaus (1998) "La institucionalización de la acción colectiva. ¿Hacia una nueva problemática teórica en el análisis de los movimientos sociales". En: *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*" P. Ibarra y B. Tejerina (eds.). Madrid: Trotta.

Font, Joan (2004) *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. Ponencia presentada en la Escuela de Ciudadanía de Molina de Segura. <http://www.molinadesegura.es/escuelaciudadana/documentos.htm> (revisado 15 diciembre 2010)

Fung, Archon (2003). "Survey Article: Recipes for Public Spheres. Eight institutional designschoices and their consequences". En: *The Journal of Political Philosophy, Vol. 11, No. 3*, pp. 338- 367.

Fung, Archon y Erick Olin Wright (2003). "En torno al gobierno participativo con poder de decisión". En *Democracia en Profundidad*, A. Fung y E.O Wright (editores). The Real Utopias Project, Universidad Nacional de Colombia: Bogotá. pp. 19-88

Gallegos, Karina y Xavier León (2006). *Vamos poniendo cimientos: reflexiones sobre la participación en Quito*. Quito-Ecuador: Centro de Investigaciones CIUDAD

García, Jorge (1998). *Las organizaciones barriales de Quito*. Quito - Ecuador: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales : Centro de Investigaciones CIUDAD. 1998

Goldfrank, Benjamin (2006). "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio". En: *Revista de Ciencia Política Vol. 26, No. 2*, pp. 3- 28. Santiago de Chile-Chile: Universidad de Santiago de Chile.

Habermas, Jurgen (2001) *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid-España: Trotta (3ra edición)

Ibarra, Pedro, Ricard Gomà y Salvador Martí (2002). *Creadores de democracia radical*. Barcelona-España: Icaria

Isunza, Ernesto (2006). "Para analizar los procesos de democratización: interfasesocioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas", en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y*

*control social*, E. Isunza Vera y A. Olvera (Coordinadores): pp. 265. México – México: CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa.

Luna, Matilde (2005): “Las redes de acción pública: ¿un nuevo circuito de la ciudadanía?”, en *¿Democracia postliberal? El espacio político de las asociaciones*, Benjamín Arditi (editor): 107. México DF-México: UNAM – Anthropos.

Macpherson, C. B. (1981) *La democracia liberal y su época*. Madrid-España: Alianza

Mouffe, Chantal (1999) *El retorno de lo político*. Barcelona-España: Paidós.

Offe, Claus (1992): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid-España: Colección Politeia.

Ojeda, Lautaro (1998). “Cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador”. En *Participación, descentralización y gestión municipal: elementos para una reforma democrática*, VVAA: 71. Quito-ECUADOR: Centro de Investigaciones CIUDAD

Ortíz, Santiago (1997). “Las asambleas ciudadanas”. En: *Íconos: Revista de Ciencias Sociales* n°3: 75. Quito-Ecuador: FLACSO - Sede Ecuador.

Ortiz, Santiago (2008). “Participación ciudadana”. En *Íconos: revista de Ciencias Sociales* n°32: 13 Quito: FLACSO - Sede Ecuador.

Ospina, Pablo (2006). *En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. Quito-Ecuador: Instituto de Estudios Ecuatorianos

Ovejero, Félix (2008). “¿Idiotas o ciudadanos?”. En: *Claves de la Razón Práctica* No. 184, pp. 22. Madrid-España: Progreso

Parés, Marc (2009). Introducción: participación y evaluación de la participación. En *Participación y calidad democrática. Evaluando las prácticas de democracia participativa*, Marc Parés (coord.): 15. Barcelona-España: Ariel.

Ramírez, Franklin (2000). “IMPUG-Nación Regional Demanda autonómica e identidades regionales y nacionales en el Ecuador post firma de la paz”. Tesis de maestría. FLACSO - Sede Ecuador.

Ramírez, Franklin y Mario Unda (2000). *Participación ciudadana y presupuesto participativo*. Quito-Ecuador: Centro de Investigaciones CIUDAD.

Ramírez, Franklin (2005). “Dispositivos deliberativos para el desarrollo local en Ecuador: el caso de los municipios indígenas” (documento de trabajo en español). Original en *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, M.H Bacqué, H. Rey, e Y. Sintomer (comp.). Paris-Francia: LaDécouverte.

Ramírez, Franklin (2009): “Tendencias de la sociedad civil y la participación social en América Latina”, en *Saúde e democracia: participacao política e institucionalidade democrática*, Sonia Fleury (coord.) Río de Janeiro-Brasil: CEBES. 2009

Ramírez, Franklin y Yanina Welp (2011). “Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina”. En: *Íconos: Revista de Ciencias Sociales* n° 40: 11. Quito-Ecuador: FLACSO - Sede Ecuador.

Ramón, Galo (2004). *El desarrollo local en el Ecuador: historia, actores y métodos*. Quito-Ecuador: Abya-Yala -COMUNIDEC.

Rosanvallon, Pierre (2006). *La Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires-Argentina: Manantial.

Schneider, Cecilia y Yanina Welp (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. En: *Íconos: revista de Ciencias Sociales* n° 40: 21. Quito-Ecuador: FLACSO - Sede Ecuador.

SENPLADES (2011). *La Participación Ciudadana*. Quito-Ecuador: SENPLADES.

Tarrow, Sydney (2004). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid-España: Alianza Editorial.

Tilly, Charles (2000): "Acción colectiva". En: *Apuntes Investigación, año IV, n°6*, 2000. Buenos Aires-Argentina: Fundación del Sur – CECYP.

Torres, Víctor Hugo (2002). *La participación en Quito: miradas plurales*. Quito-Ecuador: Abya - Yala.

Vallejo, René (2009). *Quito, de municipio a gobierno local: innovación institucional en la conformación y gobierno del Distrito Metropolitano de Quito. 1990-2007*. Tesis de maestría) Quito - Ecuador: FLACSO - Sede Ecuador. 2009.

## DOCUMENTOS

Andino, Marcela y Mario Unda (2008). *Evaluación externa intermedia del proyecto “Desarrollo local, participación ciudadana, incidencia política y fortalecimiento de actores sociales en zonas urbano populares del DMQ*, ejecutado por ACCD-UNICEF-Fundación Terranueva (Documento de trabajo, no publicado)

García, Jorge y Mario Unda (2009). *Evaluación externa final del proyecto “Desarrollo local, participación ciudadana, incidencia política y fortalecimiento de actores sociales en zonas urbano populares del DMQ*, ejecutado por ACCD-UNICEF-Fundación Terranueva. (Documento de trabajo, no publicado)

MDMQ (2001). *Plan general de desarrollo territorial del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: MDMQ.

MDMQ (2009). *Coordinación Territorial Metropolitana y Administraciones Zonales. Informe de Gestión. Agosto 2000 – Mayo 2009*. Quito: MDMQ (documento interno).

Novillo, Natalia (2005). *Sistematización de la ejecución del Sistema de Gestión participativa en el DMQ*. Municipio de Quito-PNUD, (documento de trabajo)

Reyes, Hernán (2009). “Propuesta metodológica para una evaluación participativa del Sistema De Gestion Participativa Del MDMQ”. *Proyecto “Desarrollo local, participación ciudadana, incidencia política y fortalecimiento de actores sociales en zonas urbano populares del DMQ”*, ejecutado por ACCD-UNICEF-Fundación Terranueva. (Documento de trabajo/no publicado).

Rodriguez, Antonio (2001). CGLA. Tesis sobre la construcción de poder local, democracia local y gobiernos locales alternativos. Documento de debate para el Congreso del MUPP(no publicado). Quito-Ecuador

Terán, Isabel (2011). Análisis cualitativo de las organizaciones territoriales y actores sociales del distrito metropolitano. Quito: Convenio MDMQ-ACCD (documento de avance)

## **WEBS CONSULTADAS**

[www.quito.gob.ec](http://www.quito.gob.ec)

[www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)

[www.institutodelaciudad.gob.ec](http://www.institutodelaciudad.gob.ec)

<https://www.facebook.com/zona.centroquito>

<http://centrohistoricoquito.blogia.com/2009/021802-cabildo-de-mujeres.php>

## **LEGISLACIÓN DE REFERENCIA**

Ley de Modernización del Estado (1993)

Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1993)

Ley de Descentralización y Participación social (1997)

Constitución de la República del Ecuador (1998)

Ordenanza 046 "De sus comisiones y de la participación de la comunidad" (2000)

Ordenanza 0187 “El Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control social del Distrito Metropolitano de Quito” (2006)

Constitución de la República del Ecuador (2008)

Ley participación (2010)

## **ENTREVISTAS REALIZADAS**

Juan Vélez, Coordinador Territorial del MDMQ 2001- 2009 ( 6 / 3 /2012)

Gral. Paco Moncayo, Alcalde de Quito 2000 – 2009 (9/3/2012)

Luis Esparza, Director de Participación Ciudadana del MDMQ, 2010 – 2012 (5/3/2012)

Natalia Novillo, Administradora Zonal de Quitumbe 2001-2003; Coordinadora Territorial del MDMQ 2009 – 2011 (5/3/2012)

Vanessa Bolaños, directora de la Fundación Terranueva (2/3/2012)

Alicia Bravo, 53 años, presidenta del barrio Santa Lucía Alta , sub-sector la “Colmena”.12 años como dirigente. (AB)

José Vicente Calderón, 30 años, presidente del barrio de Toctiuco, sub-sector Toctiuco, 5 años de dirigente. (JC)

Guillermo Rivera, 46 años, Presidente “vitalicio” del barrio Buenos Aires, sector Monjas. Coordinador del cabildo del sector de Monjas-Puengasí. 18 años de dirigente. (GR)

Entrevista a Blanca Chamorro, 44 años, dirigente de la Cooperativa de Vivienda San Juan Bosco, sector Itchimbía. Más de 20 años de participación en organizaciones sociales y políticas diversas. (BCH)

Patricio Endara, 45 años, miembro fundador de la CPQ y actualmente miembro del Foro Urbano de Quito. Más de 20 años de participación en organizaciones sociales y políticas diversas. (PE)

### **Participantes en el grupo de discusión (16 mayor 2010)**

Vicente Tito Suarez, Presidente del Comité del barrio San Isidro de Puengasí (VS)

Miriam Tamayo, Coordinadora del Subsecotr de Monjas / Presidenta del Comité del barrio de Monjas / jardín del valle. (MT)

Patricia Zurita, Presidenta Jardín del Valle (PZ)

Omayra León, secretaria jardín del Valle (OL)

Luz Cueva, Tesorera del cabildo Monjas-Collacoto (LC)

## **ANEXOS**

ANEXO 1: Ordenanza 046 "De sus comisiones y de la participación de la comunidad" (2000)

ANEXO 2: Ordenanza 0187 y Reglamento "El Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control social del Distrito Metropolitano de Quito" (2006)

ANEXO 3: Organigrama del MDMQ (2007)

ANEXO 1: Ordenanza 046 "De sus comisiones y de la participación de la comunidad"  
(2000)





PROCURADURÍA  
QUITO - ECUADOR

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

### ORDENANZA METROPOLITANA N°

#### EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

##### CONSIDERANDO:

- Que** de conformidad con lo que establecen los artículos 17, 225 y 226 de la Constitución Política de la República del Ecuador se reconoce y garantiza a las personas participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente mediante la participación ciudadana en las entidades seccionales desde el ejercicio de la autonomía de los concejos municipales;
- Que** la Constitución Política de la República del Ecuador determina en su artículo 237 la obligación de las entidades del régimen seccional autónomo de rendir cuentas y promover el control social;
- Que** los artículos 1 y 11, numeral 3, de la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, expresan que el municipio es la sociedad política autónoma cuya finalidad es el bien común local; y uno de sus fines esenciales es el de acrecentar el espíritu de nacionalidad, civismo y la confraternidad de los asociados; conforme a los artículos 1; 11 numeral 3°;
- Que** según el Artículo 13 de la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, las municipalidades están obligadas a facilitar y promover el control social;
- Que** según el artículo 2, numeral 4, de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, el MDMQ tiene entre sus finalidades, la de propiciar la integración y participación de la comunidad, para lo cual las ordenanzas establecerán mecanismos para que la comunidad participe en la identificación de sus necesidades y en la planificación de proyectos destinados a satisfacerlas;
- Que** la Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública obliga a las instituciones que manejan recursos públicos a establecer mecanismos de rendición de cuentas;
- Que** los artículos 1 y 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Ciudadana, promueven e impulsan, la participación social e iniciativa popular en la gestión pública;
- Que** de acuerdo con el artículo 36 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, los alcaldes están obligados a promover e impulsar la participación social e impulsar la iniciativa popular;
- Que** el artículo 18 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, garantiza el control ciudadano de la gestión pública; y en los artículos 20 y 22 se obliga a los organismos del régimen seccional autónomo a divulgar los planes que hubieran elaborado e informar cada trimestre a la ciudadanía sobre los resultados de evaluación de los planes y respecto de los correctivos que se realicen, para lo cual deberán establecer sus propios sistemas de información;
- Que** la ciudadanía del Distrito Metropolitano apoyó el Plan de Gobierno local "Quito Siglo XXI", de cumplimiento obligatorio para la administración municipal.



PROCURADURÍA  
QUITO - ECUADOR

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Instrumento de planificación, que en su estructura temática consta la participación social y ciudadana como forma práctica de vivir y sentir la democracia;

- Que** el "Plan Equinoccio 21 - Quito hacia el 2025", según ordenanza 3531, artículo 2, es un instrumento de rendición de cuentas, de la autoridad a la ciudadanía;
- Que** el Plan Bicentenario contiene como uno de los componentes del eje de gobernabilidad el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y control de la gestión municipal y establece el mandato del desarrollo e institucionalización de la rendición de cuentas en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito;
- Que** según el artículo innumerado segundo numeral 4, de la Ordenanza Metropolitana 116, la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción tiene la atribución de establecer un Sistema de Rendición de Cuentas en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y velar por su cumplimiento;
- Que** el artículo innumerado tercero, numeral 11 de la Ordenanza Metropolitana 116, contempla la atribución de la mencionada Comisión Metropolitana de requerir la rendición de cuentas de los directivos del MDMQ;
- Que** el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito promueve y defiende el afianzamiento de una democracia representativa y participativa y por lo tanto propende a elevar el nivel de participación ciudadana en la planificación, ejecución y control de programas y proyectos de las administraciones zonales, empresas, corporaciones y fundaciones municipales;
- Que** la participación ciudadana requiere de los medios y procedimientos necesarios para su realización, de modo que el gobierno municipal pueda conocer las necesidades y demandas ciudadanas, elaborar, perfeccionar y, hacer más eficientes sus acciones;
- Que** el control social es una estrategia que posibilita la evaluación de la gestión municipal por parte de la ciudadanía y, que promueve el involucramiento responsable de la ciudadanía y de las organizaciones sociales;

En ejercicio de los deberes y atribuciones, que le confieren el numeral 1 y 49, del artículo 63 de la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal; y, el artículo 2, numeral 4 y artículo 8, numeral 17, de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito,

**EXPIDE:**

### **LA ORDENANZA METROPOLITANA QUE ESTABLECE EL SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL SOCIAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

**Art. 1.-** El Título I del libro Primero, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, se denominará: "Del Concejo, sus Comisiones y del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social".

**Art. 2.-** Sustitúyase el Capítulo II, del Título I, Libro Primero del Código Municipal, por el siguiente:





PROCURADURÍA  
QUITO - ECUADOR

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

### “CAPITULO II DEL SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL SOCIAL

#### Sección 1ª Definición, Objetivos Y Principios

**Art. 1.60.- Participación ciudadana y control social.-** Todo ciudadano residente en el Distrito Metropolitano de Quito tiene derecho a participar en el proceso de formulación, planeamiento, elaboración ejecución, seguimiento y control de planes, programas, proyectos, orientados a satisfacer sus necesidades y aspiraciones, así como en la evaluación y recepción de la rendición de cuentas de parte del MDMQ, en los términos que establece esta Ordenanza.

**Art. 1.60.a.- Sistema de gestión participativa, rendición de cuentas y control social.-** Con el propósito de garantizar la ejecución de estos derechos e institucionalizar la participación en la gestión pública del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se establece el Sistema de Gestión Participativa, rendición de cuentas y control social -SGP-RC-, como un conjunto de instancias, procedimientos, instrumentos operativos y mecanismos normados en esta ordenanza de cumplimiento obligatorio para las autoridades municipales de elección popular y todas las dependencias municipales.

El sistema SGP-RC comprende los subsistemas de participación, rendición de cuentas y el de control social.

**Art. 1.60.b.- Ámbito de aplicación de la Ordenanza:** Esta ordenanza se aplicará para el funcionamiento de todas las dependencias municipales: la Alcaldía, el Concejo Metropolitano, las Secretarías, Direcciones, Administraciones, Empresas, Corporaciones, Fundaciones y otros organismos, fondos o consorcios que, en el ejercicio del Gobierno local se establecieren en el Distrito Metropolitano.

Para los fines de esta ordenanza la división territorial comprende: 1. El Distrito, las Zonas, los sectores urbanos, las parroquias rurales y los barrios.

**Art. 1.60.c.- Objetivos del SGP-RC.-** Son objetivos conforme esta Ordenanza, del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social los siguientes:

- a) Impulsar la participación ciudadana y comunitaria en la definición y ejecución de planes, programas y políticas de la municipalidad.
- b) Priorizar la inversión en obra pública y programas de trabajo a partir del presupuesto participativo metropolitano.
- c) 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.
- d) Facilitar el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía.

**Art. 1.60.d.- Principios del SGP-RC.-** Son principios del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social, los siguientes:

- a) **Complementariedad:** El SGP-RC, es un procedimiento democrático complementario al de la representación política, emanado del voto popular; por lo mismo respeta sus competencias y atribuciones.
- b) **Integralidad:** El SGP-RC tiene carácter sistémico e integral, es decir alude al conjunto de la gestión municipal, a sus dependencias y procedimientos.



PROCURADURÍA  
QUITO - ECUADOR

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

- c) **Autonomía organizativa:** El SGP-RC reconoce y respeta la autonomía de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad, las dimensiones de género, interculturalidad, y étnica; y suscribe a los principios de equidad social, ética, responsabilidad democrática y ciudadana.
- d) **Obligatoriedad:** El SGP- RC es de cumplimiento obligatorio. Todas las dependencias de la municipalidad: unidades administrativas, empresas, corporaciones y fundaciones metropolitanas, están obligadas a rendir cuentas a la ciudadanía en forma permanente.
- e) **Flexibilidad.-** La aplicación del SGP-RC estará sujeto a las adaptaciones necesarias según sea la dependencia obligada a su ejercicio.
- f) **Transparencia.-** Todo el proceso de participación, rendición de cuentas y control social debe basarse en información disponible, veraz, oportuna, suficiente y verificable.

### Sección 2ª

#### Estructura, Instancias y Funciones del Sistema de Gestión Participativa

**Art. I.60.e.- Estructura.-** El Sistema de Gestión Participativa tendrá las siguientes modalidades de participación o componentes: territorial, temático y social, que confluyen en las instancias territoriales zonales y en la Asamblea de Quito, que es la instancia máxima del Sistema.

**Art. I.60.f.- Funciones.-** Las funciones de los componentes e instancias del SGP-RC son:

- a) La planificación territorial participativa;
- b) La priorización de la inversión y programas de trabajo a partir de las asignaciones del presupuesto participativo;
- c) La formulación participativa de políticas;
- d) La definición de proyectos de gestión compartida; y,
- e) La promoción de procesos de control social.

### Parágrafo 1

#### Sistema de Gestión Participativa. Componente Territorial

**Art. I.60.g.- Instancias.-** Las instancias del sistema de gestión participativa correspondientes al componente territorial que promueven y organizan la participación de los ciudadanos /as del Distrito y sus respectivas circunscripciones territoriales, es decir de las zonas, sectores, subsectores, barrios y parroquias; son las siguientes:

- a) Asamblea de Quito
- b) Cabildos zonales
- c) Cabildos sectoriales
- d) Asamblea barrial y/o comunal
- e) Asamblea parroquial

**Art. I.60.h.- Asamblea de Quito.-** La Asamblea de Quito, es la instancia máxima de participación ciudadana y social con sede en Quito y deberá convertirse en la una instancia deliberativa y representativa del conjunto de dinámicas sociales del Distrito, propendiendo a trabajar sobre los acuerdos, procesar, transparentar y deliberar los conflictos. Excepcionalmente se podrá reunir en cualquier parte del territorio del distrito metropolitano. Las modalidades de participación a la asamblea de Quito son territoriales, temáticas y sociales.

**Art. I.60.i.- Conformación.-** La Asamblea de Quito, estará conformada por:





PROCURADURÍA  
QUITO - ECUADOR

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

- a) Un delegado, avalado por el respectivo Cabildo Zonal, por cada uno de los cabildos sectoriales urbanos.
- b) Tres Delegados por el Consejo Ciudadano del Plan Estratégico.
- c) Un delegado por cada uno de los Consejos Sociales.
- d) Un delegado por cada uno de los Consejos temáticos.
- e) Siete delegados por todas las Juntas parroquiales rurales del Cantón.
- f) Dos delegados por cada una de las siguientes organizaciones: Cámaras de la Producción, Universidades, Trabajadores, Ligas Deportivas y Organizaciones No Gubernamentales;

El Alcalde Metropolitano presidirá las sesiones de la Asamblea y actuará como Secretario del Concejo, y a falta de este, un Ad-hoc designado por la mayoría simple de los integrantes de la Asamblea.

**Art. 1.60.j.- Deberes y Funciones.**- Son deberes de la Asamblea de Quito, los siguientes:

- a) Elaborar los lineamientos del Plan Estratégico del DMQ para conocimiento y aprobación del Consejo Metropolitano.
- b) Elaborar los lineamientos del Presupuesto Participativo Metropolitano y del Plan de Obras e Inversiones Metropolitanas para conocimiento y aprobación del Consejo Metropolitano.
- c) Monitorear, regular y reconfigurar el diseño del Sistema de Gestión Participativa.
- d) Procesar y deliberar los conflictos que se presenten en el Distrito referentes a implantación de obras, proyectos, programas metropolitanos.
- e) Opinar o proponer reformulaciones a los planes de desarrollo, políticas, programas y planes estratégicos; de desarrollo físico; reguladores de desarrollo urbano; de inversiones; y, acciones del Municipio del Distrito Metropolitano o acciones y propuestas de interés en el Distrito;
- f) Recibir el informe anual de rendición de cuentas del alcalde y concejales.
- g) Verificar el informe de rendición de cuentas del alcalde y concejales a través de creativas formas de organización ciudadana.

**Art. 1.60.k.- Sesiones ordinarias.**- La Asamblea de Quito se instalará, convocada por el Alcalde Metropolitano, en el transcurso de los dos primeros meses del año, en sesiones ordinarias, exclusivamente para posesión de dignatarios; los informes anuales de labores; la rendición de cuentas. Las sesiones de la Asamblea serán públicas.

**Art. 1.60.l.- Sesiones extraordinarias.**- Durante el período de receso, por convocatoria del Alcalde o de las dos terceras partes de sus integrantes, la Asamblea de Quito sesionará de manera extraordinaria para tratar asuntos de interés de la ciudad y conocerá exclusivamente los asuntos específicos de la convocatoria.

La Asamblea obligatoriamente requerirá para instalarse de la presencia de la mitad más uno de sus integrantes y las decisiones se aprobarán por mayoría simple de votos.

**Art. 1.60.m.- Cabildos Zonales.** Los Cabildos zonales estarán conformados por delegados de los cabildos sectoriales y/o asambleas parroquiales y/o los consejos temáticos y consejos sociales de la zona respectiva. Por tanto las modalidades de participación en los cabildos son las siguientes:

- a) Territorial
- b) Consejos temáticos
- c) Consejos Sociales

**Art. 1.60.n.- Funciones de los cabildos zonales:** Las principales funciones de los Cabildos Zonales son:



PROCURADURÍA  
QUITO - ECUADOR

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

- a) La discusión y elaboración del Plan de desarrollo zonal,
- b) La priorización de las obras y programas a ser ejecutados por la Administración Zonal a partir de la asignación del presupuesto participativo;
- c) La definición de las políticas de las diferentes áreas de acción de la administración zonal respectiva;
- d) La definición de los criterios para ejecutar las obras y programas de gestión compartida;
- e) La definición y ejecución de los procesos de control social en la zona respectiva.
- f) El conocimiento de los informes de rendición de cuentas de autoridades y funcionarios del MMQ.
- g) La promoción de la participación y organización de los habitantes de la zona

**Art. 1.60.o.- Cabildos sectoriales.-** Los cabildos sectoriales estarán conformados por delegados de los diferentes barrios, comunidades y /o parroquias de cada uno de los sectores de una administración zonal. Por tanto la principal modalidad de participación de esta instancia es territorial, sin embargo promoverán y garantizarán la participación equitativa de hombres y mujeres; jóvenes, adultos mayores.

**Art. 1.60.p.- Funciones de los cabildos sectoriales.-** Las principales funciones de estos cabildos son:

- a) La definición de principales ejes de intervención territorial en cada sector o subsector;
- b) La definición y evaluación de planes de acción sectorial o subsectorial concertados;
- c) La priorización de programas sectoriales a ser ejecutados por la Administración Zonal a partir de La asignación del presupuesto participativo;
- d) La definición de las acciones de gestión compartida a ser ejecutadas en el sector;
- e) La definición de las prioridades en la ejecución de los procesos de control social en la zona respectiva;
- f) El conocimiento de los informes de rendición de cuentas autoridades y funcionarios presenten de conformidad con las prescripciones del subsistema de RdC, y;
- g) La promoción de la participación y organización de los habitantes del sector.

**Art. 1.60.q.- Cabildos barriales y comunales.-** Los cabildos barriales y comunales son instancias de participación del barrio en el área urbana y comunal en las áreas rurales metropolitanas, integradas por ciudadanos y organizaciones de este territorio. Su principal modalidad de participación es territorial, sin embargo promoverán y garantizarán la participación equitativa de hombres y mujeres; jóvenes, adultos mayores.

**Art. 1.60.r.- Funciones de los cabildos barriales y comunales.-** Las principales funciones de estos cabildos son:

- a) La definición de planes de acción concertados;
- b) La priorización de las obras a ser ejecutadas por la Administración Zonal en el barrio a partir de la asignación del presupuesto participativo;
- c) La definición de las acciones de gestión compartida a ser ejecutadas en el barrio;
- d) La definición de prioridades en la ejecución de los procesos de control social en el barrio respectivo;
- e) El seguimiento de los planes y acciones realizados en su territorio.
- f) La Promoción de la participación y organización de los habitantes del barrio o comunas.





PROCURADURÍA  
QUITO - ECUADOR

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**Art. 1.60.s.- Asamblea Parroquial.-** La Asamblea parroquial es la instancia de participación a la que concurren los habitantes y organizaciones sociales, asentadas en el territorio de la respectiva parroquia rural del Distrito;

**Art. 1.60.t.- Funciones de la Asamblea Parroquial.-** Las funciones de la Asamblea Parroquial en el marco de la presente ordenanza, son:

- a) La definición de principales ejes de intervención territorial en la parroquia a partir de la sistematización y jerarquización de las demandas y propuestas de la parroquia;
- b) La definición de planes de acción concertados; la priorización de las obras a ser ejecutadas por la Administración Zonal en la parroquia a partir de la asignación del presupuesto participativo;
- c) La definición de las acciones de gestión compartida a ser ejecutadas en la parroquia;
- d) La definición de prioridades en la ejecución de los procesos de control social en la parroquia respectiva; y,
- e) El seguimiento de los planes y acciones realizados en su territorio.
- f) La recepción de la rendición de cuentas de la Junta Parroquial de conformidad con el artículo 6 de la Ley de Juntas Parroquiales.

En todo lo no previsto en esta ordenanza se aplicarán subsidiariamente las disposiciones de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales y Ley de Modernización del Estado.

**Art. 1.60.u.- Comités de Gestión Participativa.-** Son organizaciones encargadas de realizar un seguimiento de los acuerdos y decisiones de las respectivas instancias de SGP.. Constituyen un nexo entre la administración municipal, sus empresas y corporaciones y las instancias del Sistema de Gestión Participativa. Están conformados por ciudadanos /as elegidos de entre los miembros de los respectivos Cabildos o Asambleas y representan a la zona, subsector, barrio, comuna o Parroquia.

**Art. 1.60.v.- Funciones de los Comités de Gestión.-** Son funciones de los comités de gestión las siguientes:

- a) Realizar el seguimiento y fiscalización del cumplimiento de los acuerdos y,
- b) Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de las instancias territoriales y sociales del SGP.

**Art. 1.60.w.- Conformación.-** Los Comités de gestión estarán integrados por un número de cinco a nueve ciudadanos /as, que serán elegidos por la mayoría simple de los asistentes en las reuniones anuales de las instancias del SGP. Los Comités de Gestión se integrarán de manera horizontal, por tanto tendrán un Coordinador (a) y Sub coordinador(a).

**Art. 1.60.x.- Requisitos de los delegados.-** Las personas nominadas para formar parte de los Comités de Gestión deberán ser propuestas por una organización social debidamente reconocida en el respectivo territorio y además deberán haber tenido su residencia en el respectivo territorio de modo ininterrumpido por lo menos durante los dos años inmediatamente anteriores a la elección. En la elección de los integrantes de los Comités de Gestión se promoverá la participación equitativa de mujeres, jóvenes, personas de la tercera edad.

**Art. 1.60.y.- Duración en sus funciones -** Los miembros del comité durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelegidos de manera consecutiva solo hasta por un año.



PROCURADURÍA  
QUITO - ECUADOR

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**Art. 1.60.z.- Obligatoriedad de la Función.-** La función de delegado es obligatoria e irrenunciable, salvo lo previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Los delegados no tienen más deberes y atribuciones que los señalados expresamente en esta Ordenanza, y no son responsables por las opiniones vertidas en las asambleas, pero si lo son cuando contribuyan con sus votos a sancionar actos contrarios al ordenamiento jurídico.

### Parágrafo 2

#### Sistema de Gestión Participativa. Componente Temático

**Art. 1.60.aa.- Instancias** – Son cuerpos colegiados que amparados en leyes nacionales, ordenanzas o resoluciones reúnen y promueven la participación de actores **institucionales** y/o ciudadanos /as del Distrito bajos los ejes temáticos definidos en el Plan Estratégico de la Municipalidad. Las instancias de participación temáticas son: los consejos temáticos, el concejo ciudadano del Plan estratégico y las mesas temáticas de diálogo.

**Art. 1.60.bb.- Consejo Ciudadano del Plan Estratégico** - Este Consejo es la máxima instancia del componente temático del Sistema de Gestión Participativa.- Estará conformado por el Alcalde Metropolitano quien lo presidirá y ciudadanos /as representantes de los sectores privado, académico, social y público. De entre los/as integrantes del Consejo se elegirá un/a Vicepresidente quien coordinará el funcionamiento de esta instancia y promoverá la conformación de Mesas Temáticas para el seguimiento de asuntos concretos. Se reunirá periódicamente cada cuatro meses, y podrá ser convocado extraordinariamente por el Alcalde Metropolitano.

**Art. 1.60.cc.- Funciones del Consejo Ciudadano del Plan Estratégico** - Sus funciones son:

- a) Participar en procesos de planeación estratégica en representación de los grupos ciudadanos de los que forman parte.
- b) Realizar el seguimiento del Plan Estratégico y proponer iniciativas, ajustes o revisiones al mismo.
- c) Proponer y participar activamente en iniciativas ciudadanas orientadas al cumplimiento de las metas del Plan Estratégico.
- d) Promover procesos de consulta a la ciudadanía respecto de las políticas, programas o proyectos del Plan Estratégico.
- e) Evaluar cada 5 años los avances del Plan Estratégico y entregar un informe y recomendaciones a las autoridades electas.

**Art. 1.60.dd.- Consejos temáticos.-** Los Consejos de salud, protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, seguridad, tránsito y transporte, ambiental, entre otros, son amparados por leyes nacionales u ordenanzas y tienen la función de participar en la formulación y evaluación de las políticas sectoriales de la Municipalidad. Cada uno se regirá por su respectiva norma.

**Art. 1.60.ee.- Mesas temáticas:** Son instancias que se convocan y se conforman para conocer, tratar y concertar temáticas o situaciones específicas de interés del Distrito Metropolitano. Serán convocadas por el Alcalde Metropolitano y estarán conformadas por la delegación de colegios profesionales, asociaciones y actores locales relacionados con las respectivas áreas y tendrá un interlocutor municipal establecido.

### Parágrafo 3ero.

#### Sistema de Gestión Participativa. Componente Social





PROCURADURÍA  
QUITO - ECUADOR

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**Art. 1.60.ff.- Instancias.-** Las instancias del SGP correspondientes al componente social promueven la participación de actores institucionales y/o ciudadanos /as del Distrito en Consejos Sociales conformados por actores sociales que demandan políticas y acciones específicas para la equidad. Se conformarán cabildos de mujeres, jóvenes, niños/as, indígenas, afroecuatorianos /as, y adultos mayores. El MDMQ respetará irrestrictamente la autonomía política de las organizaciones sociales que deberán registrarse en el MDMQ para participar en estas instancias.

Los cabildos sociales elaborarán sus demandas, planes y políticas que serán recogidos por las dependencias respectivas. La secretaría de Desarrollo Social se encargará de organizar y dar seguimiento a estos procesos.

### **Parágrafo 4to. Otras Formas de Participación**

**Art. 1.60.gg.- Formas de participación.-** Además de las formas asociativas, el SGP-RC reconoce y promueve otras formas de participación ciudadana o de carácter social, como las siguientes:

- a) Voluntariado comunitario
- b) Vigilante ciudadano
- c) Voluntariado social

**Art. 1.60.hh.- Voluntariado comunitario -** El voluntariado urbano es la actividad libre, voluntaria de participación de cada ciudadano (a) en actividades específicas, culturales, deportivas, sociales, ambientales o culturales relativas al desarrollo de la ciudad impulsadas por el MDMQ, en el marco del SGP-RC.

**Art. 1.60.ii.- Vigilante ciudadano.-** El vigilante ciudadano es electo por la respectiva instancia de participación en su nivel social, temático o territorial, ayuda en la vigilancia del cumplimiento de las normas municipales, ordenanzas. Deberá ser necesariamente registrado en la Administración Zonal en la que reside.

**Art. 1.60.jj.- Voluntariado Social.-** Son todas aquellas formas de participación con fines sociales y de solidaridad que llevan adelante organizaciones gremiales o privadas del distrito.

### **Sección 3era Instrumentos y Mecanismos de Operación del Sistema de Gestión Participativa**

#### **Parágrafo 1 Legalización de Organizaciones**

**Art. 1.60.kk.- Legalización y Registro de Organizaciones.-** Todas las organizaciones que forman parte de la estructura del Sistema de Gestión Participativa 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 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 hayan constituido al amparo de lo dispuesto en el Título XXIX del Libro I, del Código Civil y cuyo ámbito de acción se circunscriba al territorio del DMQ. Para el efecto se expedirá el Reglamento respectivo.

#### **Parágrafo 2 Del Presupuesto Territorial Consolidado y el Presupuesto Participativo Zonal**



PROCURADURÍA  
QUITO - ECUADOR

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**Art. 1.60.ii.- Del presupuesto territorial consolidado** – El Concejo Municipal fijará en la Ordenanza Presupuestaria Anual un Presupuesto Territorial consolidado por Zona que será el valor total que todas las instancias municipales, esto es Administraciones Zonales, Direcciones Metropolitanas, Empresas y Corporaciones destinarán para la ejecución de obra pública, programas y proyectos en cada una de las Zonas. Para la asignación de este presupuesto por cada zona se tomarán en cuenta parámetros de población, e inequidades y niveles de participación ciudadana. La municipalidad informará a las respectivas instancias de participación, inmediatamente de su aprobación, el presupuesto consolidado de cada una de las zonas.

**Art. 1.60.mm.- Presupuesto Participativo Zonal:** Las administraciones zonales establecerán un porcentaje de su inversión a ser discutido, decidido y ejecutado en función de las prioridades fijadas por la comunidad y / o en base a específicos acuerdos de gestión compartida. Este porcentaje no será menor al 40% del total del Presupuesto de obra Pública de la Administración Zonal respectiva.

### Parágrafo 3 De los Estímulos e Incentivos Participativos

**Art. 1.60.nn.- Estímulo Participativo.-** Se crea un mecanismo de estímulos a la participación ciudadana que consistirá en la asignación preferencial para obras y programas o proyectos calificados como prioritarios, destinado a los sectores, barrios y parroquias del DMQ, cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Elaboración participativa del plan de desarrollo local
- b) Directivas democráticamente elegidas y legalmente registradas.
- c) Incorporación en el conjunto de sus acciones incorpore a diferentes actores e incluyan a la niñez, adolescencia, adultos mayores, mujeres e incentiven el respeto a los derechos ciudadanos.
- d) Incorporación de mecanismos de manejo transparente de recursos
- e) Participación constante en su cabildo respectivo.
- f) Formación ciudadana

**Art. 1.60.oo.- Capacitación, difusión y promoción.-** El MDMQ, asignará un presupuesto y recursos específicos para la capacitación a organizaciones, dirigentes y funcionarios municipales para la difusión y promoción que asegure el funcionamiento del SGP-RC.

**Art. 1.60.pp.- Incentivos a promotores del SGP-RC.-** El MDMQ establecerá incentivos al mayor esfuerzo para aquellos funcionarios y trabajadores de la municipalidad, promotores del SGP-RC. Para el efecto el MDMQ, asegurará los medios para el mejor cumplimiento de sus funciones y establecerá programas de capacitación. El otorgamiento de estos incentivos será evaluado periódicamente por las administraciones zonales.

**Art. 1.60.qq.- Facilidades para el desarrollo del SGP-RC.-** Todas las instancias municipales prestarán todas las facilidades para el desarrollo del SGP, en sus diferentes ámbitos: logísticos, de información, etc.

### Sección 4ta Del Subsistema de Rendición de Cuentas

**Art. 1.60.rr.- Definición.-** El MDMQ concibe la rendición de cuentas como un proceso sistemático, deliberado y universal que involucra a autoridades y funcionarios municipales con distintas responsabilidades, quienes están obligados a informar, y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones y en la administración de recursos públicos.





PROCURADURÍA  
QUITO - ECUADOR

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**Art. 1.60.ss.- Objetivos:** El Subsistema de RdC tiene los siguientes objetivos:

- a) Institucionalizar la RdC, en el marco del Sistema de Gestión Participativa del MDMQ
- b) Garantizar a la comunidad el acceso a la información de manera periódica y permanente, respecto a la gestión de la Municipalidad del MDMQ.
- c) Facilitar el ejercicio del derecho de la ciudadanía a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de los gobernantes y funcionarios públicos y/o de quienes manejen fondos públicos en el MDMQ.
- d) Prevenir y evitar la corrupción y el mal gobierno en el MDMQ.

**Art. 1.60.tt.- Sujetos obligados.-** Las autoridades electas y los funcionarios municipales, así como los de las empresas, fundaciones y corporaciones metropolitanas, independientemente de su función, están obligados a rendir cuentas de conformidad con el Reglamento que elaborará para el efecto la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción.

**Art. 1.60.uu.- Nivel político:** Las autoridades elegidas por votación popular, Alcalde y Concejales, que para efectos del Subsistema de Rendición de Cuentas son parte del nivel político, están obligadas a rendir cuentas principalmente sobre:

- a) Ofertas de campaña (plan notarizado)
- b) Planes estratégicos
- c) Proyectos metropolitanos
- d) Planes Operativos Anuales
- e) Presupuesto General y Presupuesto Participativo Metropolitano.
- f) Procesos de toma de decisiones
- g) Institucionalización del SGP-RC

**Art. 1.60.vv.- Nivel Programático y Operativo.-** Los funcionarios y directivos responsables de la conducción de unidades administrativas, administraciones zonales, empresas, fundaciones y corporaciones metropolitanas, están obligados principalmente a rendir cuentas sobre:

- a) Planes Operativos Anuales
- b) Presupuesto acordado y ejecutado
- c) Compromisos asumidos con la comunidad
- d) Intervención de las Empresas, fundaciones y corporaciones en las zonas

**Art. 1.60.wv.- Mecanismos:** Los sujetos obligados, de conformidad con esta sección, organizarán eventos de rendición de cuentas con las instancias de los respectivos componentes de participación previstos en la sección 1ra de la presente ordenanza, sin perjuicio de otras formas que establezca el Reglamento respectivo.

En el componente territorial del SGP se rendirá cuentas a la ciudadanía a través de:

- La Asamblea de Quito
- Los Cabildos zonales
- Los Cabildos sectoriales y subsectoriales
- Las Asambleas barriales o comunitarias
- Las Asambleas parroquiales

En el Componente Temático del SGP se rendirá cuentas en:

- Los Consejos Participativos
- Las Mesas Temáticas, y



PROCURADURÍA  
QUITO - ECUADOR

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

- El Consejo Ciudadano del Plan Estratégico Equinoccio

En el Componente Social del SGP se rendirá cuentas ante los Consejos Sociales que se conformen de acuerdo con el párrafo 3ro de la presente ordenanza.

**Art. 1.60.xx.- Periodicidad.-** La rendición de cuentas será permanente, anual y al final de la gestión, según corresponda a los niveles de rendición de cuentas establecidos en el Reglamento respectivo. La RdC permanente se realizará a través de

- a) Web
- b) Medios de comunicación masiva
- c) Publicaciones
- d) Programa de Radio El Alcalde y la Ciudad
- e) Audiencias públicas

**Art. 1.60.yy.- Incumplimiento.-** El incumplimiento de la obligación de rendir cuentas será sancionado por la instancia administrativa correspondiente, a pedido de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción.

### Sección 5ta Control Social

**Art. 1.60.zz.- Control Social en el MDMQ.-** El MDMQ garantiza la transparencia en la gestión municipal, para lo cual implantará los controles necesarios que aseguren el uso óptimo y el manejo honesto de sus recursos.

El Control Social es un derecho ciudadano, entendido como la facultad de controlar la administración de los recursos del MDMQ, y en especial, de evaluar el cumplimiento de planes, programas y proyectos de la municipalidad.

**Art. 1.60.aaa.- Ejercicio del derecho.-** El MDQ reconoce y promueve el derecho de los ciudadanos a ejercer control social sobre la gestión de la municipalidad y las acciones de sus autoridades, funcionarios, instancias administrativas, empresas, corporaciones y fundaciones metropolitanas.

**Art. 1.60.bbb.- Objetivos.-** Los objetivos del control social como política del MDMQ son:

- a) Fortalecer la democracia participativa en el Distrito.
- b) Estimular el desarrollo de una ciudadanía activa que asuma el control social.
- c) Concertar e impulsar instrumentos de control ciudadano respecto de la toma de decisiones para la formulación de políticas públicas, presupuestos, planes, programas y proyectos en el distrito.
- d) Apoyar a las organizaciones e instituciones de la sociedad civil en los procesos participativos de toma de decisiones públicas y en el ejercicio del control social.
- e) Generar sistemas de comunicación y de fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil.

**Art. 1.60.ccc.- Mecanismos.-** Para fortalecer el ejercicio del Control Social, el MDMQ promoverá los siguientes mecanismos:

- a) Conformación de veedurías y auditorías sociales.
- b) Fortalecimiento del Sistema de Gestión Participativo.
- c) Institucionalización de los pactos de honestidad.
- d) Acceso público a la información del MDMQ a través del portal municipal en Internet y otros medios de información, en cumplimiento de la LOTAIP.





PROCURADURÍA  
QUITO - ECUADOR

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**Art. 1.60.ddd.- Naturaleza de las Veedurías ciudadanas.-** Las Veedurías Ciudadanas del Distrito Metropolitano de Quito, son formas organizativas de la sociedad civil, de carácter cívico, sin vida jurídica propia, aprobadas y avaladas por la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, que se crean con el objeto de realizar actividades específicas relacionadas con el control, vigilancia y contraloría social de la gestión pública municipal desde las diversas instancias del Sistema de Gestión Participativa.

Las Veedurías Ciudadanas no constituyen órganos de la municipalidad. Sus integrantes desarrollarán sus actividades en ejercicio de sus derechos constitucionales. Su organización y funcionamiento se rige por la presente Ordenanza.

La municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, no asume ninguna relación contractual, civil, laboral ni financiera con los miembros integrantes de las veedurías.

**Art. 1.60.eee.- Conformación de Veedurías.-** Para la conformación de las veedurías se observará lo previsto en el Reglamento de Veedurías que para el efecto elabore la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción

**Art. 1.60.fff.- Obligaciones.-** Las Veedurías Ciudadanas cumplirán las obligaciones que establezca el Reglamento de veedurías e informarán sobre el desarrollo de sus actividades y resultados de su intervención por escrito a la Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción y a su respectiva instancia del Sistema de Gestión Participativa.

**Art. 1.60.ggg.- Uso obligatorio del Sistema CONTRATANET.-** El MDMQ utilizará en forma obligatoria el sistema de información de contrataciones públicas, CONTRATANET, para transparentar los procesos precontractuales y contractuales.

Las empresas, fundaciones y corporaciones metropolitanas estarán obligadas a suscribir el respectivo convenio de adhesión al Sistema CONTRATANET, con la Comisión Cívica de Control de la Corrupción, y a aplicarlo en la divulgación de sus procesos de contratación a través de Internet.

El control y seguimiento de su aplicación en la municipalidad es responsabilidad de la Administración General.

**Art. 1.60.hhh.- Cumplimiento de la LOTAIP.-** Todas las instancias de la municipalidad, incluyendo a las empresas, corporaciones y fundaciones metropolitanas, estarán obligadas a reestructurar sus sitios Web a fin de que contengan toda la información requerida en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En consecuencia designarán un responsable, quien informará trimestralmente a la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción sobre el cumplimiento de la LOTAIP en su respectiva dependencia o institución.

### Sección 6ta Comisión de Seguimiento al SGP-RdC

**Art. 1.60.iii.- Comisión de Seguimiento al SGP-RC.-** Para garantizar la implementación del Sistema de Gestión Participativa, rendición de Cuentas y Control Social en el MDMQ, se crea una Comisión de Seguimiento del SGP-RC, que estará integrada por:

- a) Alcalde
- b) Dos concejales(a) designados por el Concejo
- c) Coordinador Territorial



PROCURADURÍA  
QUITO - ECUADOR

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

d) Secretaría de Desarrollo Social

- e) Secretaría de Desarrollo Territorial
- f) Administrador General
- g) Cuatro representantes de la ciudadanía electos en la Asamblea de Quito

La Coordinación Territorial actuará como secretaria técnica de la Comisión.

### **Disposiciones Transitorias**

**Primera.-** La Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción deberá elaborar para la aprobación del Alcalde Metropolitano el Reglamento de Rendición de Cuentas y el Reglamento de Veedurías, en el plazo de 45 días contados a partir de la fecha de aprobación de la presente ordenanza.

**Segunda.-** La Municipalidad a través de la Dirección de Comunicación Social, en coordinación con las administraciones zonales, empresas, corporaciones y fundaciones municipales, elaborará un programa de difusión de esta Ordenanza; para el efecto, actualizarán sus planes, programas, proyectos, acciones y políticas a fin de implementar el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social, hasta el mes de diciembre del año 2006, de tal manera que estas disposiciones se apliquen ineludiblemente a partir del 05 de enero de 2007.

**Art. 3.-Reglamento del SGP-RC.-** Para facilitar el cumplimiento de esta ordenanza, la Municipalidad expedirá los Reglamentos respectivo.

**Art. 4.-Derogatorias.-** Quedan expresamente derogadas la Ordenanza No. 046, sancionada el 6 de diciembre del año 2000, y la Ordenanza No.103, sancionada el 1 de octubre del 2003. También quedan derogadas todas aquellas normas que consten en normativas municipales, que estén en contradicción con las establecidas en la presente Ordenanza.

**Disposición Final.-** La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación en el Registro Oficial.

Dada, en la Sala de Sesiones Concejo Metropolitano de Quito,

**ANEXO 2: Ordenanza 0187 y Reglamento “El Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control social del Distrito Metropolitano de Quito” (2006)**





ORDENANZA METROPOLITANA N°

0187

## EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

### CONSIDERANDO:

- Que** de conformidad con lo que establecen los artículos 17, 225 y 226 de la Constitución Política de la República del Ecuador, se reconoce y garantiza a las personas a participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente, mediante la participación ciudadana en las entidades seccionales, desde el ejercicio de la autonomía de los concejos municipales;
- Que** la Constitución Política de la República del Ecuador determina en su artículo 237, la obligación de las entidades del régimen seccional autónomo, de rendir cuentas y promover el control social;
- Que** según el artículo 13 de la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, las municipalidades están obligadas a facilitar y promover el control social;
- Que** la Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública obliga a las instituciones que manejan recursos públicos a establecer mecanismos de rendición de cuentas;
- Que** de acuerdo con el artículo 36 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, los alcaldes están obligados a promover la participación social e impulsar la iniciativa popular;
- Que** el artículo 18 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, garantiza el control ciudadano de la gestión pública; y en los artículos 20 y 22 de la citada Ley, se obliga a los organismos del régimen seccional autónomo a divulgar los planes que hubieran elaborado e informar a la ciudadanía sobre los resultados de evaluación de los planes y los correctivos que se realicen, para lo cual deberán establecer sus propios sistemas de información;
- Que** la ciudadanía del Distrito Metropolitano apoyó el Plan de Gobierno local "Quito Siglo XXI", instrumento de planificación de cumplimiento obligatorio para la administración municipal, que contempla a la participación social y ciudadana como forma práctica de vivir y sentir la democracia;
- Que** el "Plan Equinoccio 21 - Quito hacia el 2025", según Ordenanza 3531, artículo 2, es un instrumento de rendición de cuentas de la autoridad a la ciudadanía;
- Que** el Plan Bicentenario contiene como uno de los componentes del eje de gobernabilidad, el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y control de la gestión municipal y establece el mandato del desarrollo e institucionalización de la rendición de cuentas en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito;
- Que** Según el artículo innumerado segundo, numeral 4, de la Ordenanza Metropolitana 116, la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción tiene la atribución de establecer un Sistema de Rendición de Cuentas en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y velar por su cumplimiento;





ORDENANZA METROPOLITANA N° 0187

**Que** el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito promueve y defiende el afianzamiento de una democracia representativa y participativa, y por lo tanto propende a elevar el nivel de participación ciudadana en la planificación, ejecución y control de programas y proyectos de las administraciones zonales, empresas, corporaciones y fundaciones municipales;

**Que** la participación ciudadana requiere de los medios y procedimientos necesarios para su realización, de modo que el gobierno municipal pueda conocer las necesidades y demandas ciudadanas, elaborar, perfeccionar y, hacer más eficientes sus acciones;

En ejercicio de los deberes y atribuciones que le confieren el numeral 1 y 49 del artículo 63 de la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal; y el artículo 2, numeral 4 y artículo 8, numeral 17, de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito,

EXPIDE:

**LA ORDENANZA METROPOLITANA QUE ESTABLECE EL SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL SOCIAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.**

**Art. 1.-** El Título I del libro Primero, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, se red denominará: "Del Concejo, sus Comisiones y del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social".

**Art. 2.-** Sustitúyase el Capítulo II, del Título I, Libro Primero del Código Municipal, por el siguiente:

**"CAPÍTULO II  
DEL SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA, RENDICIÓN DE CUENTAS  
Y CONTROL SOCIAL**

**SECCIÓN PRIMERA  
DEFINICIÓN, OBJETIVOS Y PRINCIPIOS**

**Art. 1. ...(50).- PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL.-** Todo ciudadano residente en el Distrito Metropolitano de Quito tiene derecho a participar en el proceso de formulación, planeamiento, ejecución, seguimiento y control de planes, programas, proyectos, orientados a satisfacer sus necesidades y aspiraciones, así como en la evaluación y recepción de la rendición de cuentas de parte del MDMQ, en los términos que establece esta Ordenanza.

**Art. 1. ...(51).- SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL SOCIAL.-** Con el propósito de garantizar la ejecución de estos derechos e institucionalizar la participación en la gestión pública del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se establece el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social -SGP-RC-, como un conjunto de instancias, procedimientos, instrumentos operativos y mecanismos normados en esta ordenanza de cumplimiento

6  
7



ORDENANZA METROPOLITANA N°

0187

obligatorio para las autoridades municipales de elección popular y todas las dependencias municipales.

El sistema (SGP-RC) comprende los Subsistemas de Participación, Rendición de Cuentas y el de Control Social.

**Art. I. ...(52).- ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA ORDENANZA:** Esta ordenanza se aplicará para el funcionamiento de todas las dependencias municipales: la Alcaldía, el Concejo Metropolitano, las secretarías, direcciones, administraciones, empresas, corporaciones, fundaciones y otros organismos, fondos o consorcios que, en el ejercicio del Gobierno local se establecieren en el Distrito Metropolitano.

Para los fines de esta ordenanza la división territorial comprende: El distrito, las zonas, los sectores urbanos, las parroquias rurales y los barrios.

**Art. I. ...(53).- OBJETIVOS DEL SGP-RC.-** Son objetivos del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social los siguientes:

- a) Impulsar la participación ciudadana y comunitaria en la definición y ejecución de planes, programas y políticas de la municipalidad.
- b) Priorizar la inversión en obra pública y programas de trabajo a partir del presupuesto participativo metropolitano.
- c) 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.
- d) Facilitar el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía.

**Art. I. ...(54).- PRINCIPIOS DEL SGP-RC.-** Son principios del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social, los siguientes:

- a) **Complementariedad:** El SGP-RC, es un procedimiento democrático complementario al de la representación política, emanado del voto popular, por lo mismo respeta sus competencias y atribuciones.
- b) **Integralidad:** El SGP-RC tiene carácter sistémico e integral, es decir alude al conjunto de la gestión municipal, a sus dependencias y procedimientos.
- c) **Autonomía organizativa:** El SGP-RC reconoce y respeta la autonomía de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad, las dimensiones de género, interculturalidad, y étnica; y suscribe los principios de equidad social, ética, responsabilidad democrática y ciudadana.
- d) **Obligatoriedad:** El SGP- RC es de cumplimiento obligatorio. Todas las dependencias de la municipalidad: unidades administrativas, empresas, corporaciones y fundaciones metropolitanas, están obligadas a rendir cuentas a la ciudadanía en forma permanente.
- e) **Flexibilidad.-** La aplicación del SGP-RC estará sujeto a las adaptaciones necesarias según sea la dependencia obligada a su ejercicio.
- f) **Transparencia.-** Todo el proceso de participación, rendición de cuentas y control social debe basarse en información disponible, veraz, oportuna, suficiente y verificable.

SECCIÓN SEGUNDA  
ESTRUCTURA, INSTANCIAS Y FUNCIONES DEL SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA





0187

ORDENANZA METROPOLITANA N°

**Art. I. ...(55).- ESTRUCTURA.-** El Sistema de Gestión Participativa tendrá las siguientes modalidades de participación o componentes: territorial, temático y social, que confluyen en las instancias territoriales zonales y en la Asamblea de Quito, que es la instancia máxima del sistema.

**Art. I. ...(56).- FUNCIONES.-** Las funciones de los componentes e instancias del SGP-RC son:

- a) La planificación territorial participativa;
- b) La priorización de la inversión y programas de trabajo a partir de las asignaciones del presupuesto participativo;
- c) La formulación participativa de políticas;
- d) La definición de proyectos de gestión compartida; y,
- e) La promoción de procesos de control social.

**Art. I. ...(57).- ASAMBLEA DE QUITO.-** La Asamblea de Quito es la máxima instancia de participación ciudadana y social con sede en Quito, recogerá las deliberaciones y aportes de la sociedad quiteña, propendiendo a trabajar sobre los acuerdos y a procesar y transparentar los conflictos. Las modalidades de participación de la Asamblea de Quito son territoriales, temáticas y sociales.

**Art. I. ...(57 A).- CONFORMACIÓN.-** La Asamblea de Quito, estará conformada por:

- a) El Alcalde Metropolitano, quien la presidirá;
- b) Un delegado por cada uno de los cabildos sectoriales urbanos, avalado por el respectivo cabildo zonal;
- c) Tres delegados por el Consejo Ciudadano del Plan Estratégico;
- d) Un delegado por cada uno de los consejos sociales;
- e) Un delegado por cada uno de los consejos temáticos;
- f) Siete delegados por todas las juntas parroquiales rurales del Cantón;
- g) Dos delegados por cada una de las siguientes organizaciones: Cámaras de la Producción, universidades, trabajadores y organizaciones no gubernamentales;
- h) Dos representantes, uno por las ligas barriales y otro por la Concentración Deportiva de Pichincha, filiales del Cantón Quito;
- i) Dos Concejales Metropolitanos, delegados por el Concejo, quienes actuarán como interlocutores entre la Asamblea y el Concejo.

El Alcalde Metropolitano convocará y presidirá las sesiones de la asamblea, y como Secretario actuará el del Concejo, y a falta de éste, un ad-hoc designado por la mayoría simple de los integrantes de la Asamblea.

**Art. I. (58).- DEBERES Y FUNCIONES.-** Son deberes de la Asamblea de Quito, los siguientes:

- a) Sugerir ajustes al Plan Estratégico del DMQ elaborado por el Consejo Estratégico, para conocimiento y aprobación del Concejo Metropolitano;
- b) Elaborar los lineamientos del Presupuesto Participativo Metropolitano y del Plan de Obras e Inversiones Metropolitanas, para conocimiento y aprobación del Concejo Metropolitano;
- c) Monitorear y recomendar ajustes al diseño del Sistema de Gestión Participativa;
- d) Aportar en el procesamiento de los conflictos que eventualmente afecten en el Distrito Metropolitano de Quito.



0187

ORDENANZA METROPOLITANA N°

- e) Opinar o proponer reformulaciones a los planes de desarrollo, políticas, programas y planes estratégicos de desarrollo físico, reguladores de desarrollo urbano, de inversiones, y acciones del Municipio del Distrito Metropolitano, o acciones y propuestas de interés en el Distrito;
- f) Recibir el informe anual de rendición de cuentas del Alcalde, Concejales y de los tres componentes del SGP;

**Art. I. ...(58A).- SESIONES ORDINARIAS.-** La Asamblea de Quito se instalará, convocada por el Alcalde Metropolitano, en el transcurso de los dos primeros meses del año, en sesiones ordinarias cuyos puntos a tratar sean exclusivamente la posesión de sus integrantes, recibir los informes anuales de labores y la rendición de cuentas. Las sesiones de la asamblea serán públicas.

**Art. I. ...(58B).- SESIONES EXTRAORDINARIAS.-** Durante el período de receso, por convocatoria del Alcalde o de las dos terceras partes de sus integrantes, la Asamblea de Quito sesionará de manera extraordinaria para tratar asuntos de interés de la ciudad, y conocerá exclusivamente los asuntos específicos de la convocatoria.

La Asamblea obligatoriamente requerirá para instalarse, de la presencia de la mitad más uno de sus integrantes y las decisiones se aprobarán por mayoría simple de votos.

**Parágrafo 1**

**Sistema de Gestión Participativa, Componente Territorial**

**Art. I. ...(58C).- INSTANCIAS.-** Las instancias del Sistema de Gestión Participativa correspondientes al componente territorial que promueven y organizan la participación de los ciudadanos del Distrito y sus respectivas circunscripciones territoriales, es decir de las zonas, sectores y parroquias, son las siguientes:.

- a) Cabildos zonales;
- b) Cabildos sectoriales;
- c) Asambleas Parroquiales.

**Art. I. ...(58D).- CABILDOS ZONALES.** Los cabildos zonales estarán conformados por delegados de los cabildos sectoriales, asambleas parroquiales, consejos temáticos y consejos sociales de la zona respectiva. Por tanto las modalidades de participación en los cabildos son las siguientes:

- a) Territorial
- b) Consejos temáticos
- c) Consejos sociales

**Art. I. ...(58E).- FUNCIONES DE LOS CABILDOS ZONALES:** Las funciones de los cabildos zonales son:

- a) La discusión y elaboración del plan de desarrollo zonal;
- b) La priorización de las obras y programas a ser ejecutados por la administración zonal a partir de la asignación del presupuesto participativo;
- c) La definición de las políticas de las diferentes áreas de acción de la administración zonal respectiva;





ORDENANZA METROPOLITANA N°

0187

- d) La definición de los criterios para ejecutar las obras y programas de gestión compartida;
- e) La definición y ejecución de los procesos de control social en la zona respectiva;
- f) El conocimiento de los informes de rendición de cuentas de autoridades y funcionarios del MDMQ;
- g) La promoción de la participación y organización de los habitantes de la zona.

**Art. I. ...(58F).- CABILDOS SECTORIALES.-** Los cabildos sectoriales estarán conformados por delegados de los diferentes comités barriales, comunas, organizaciones de mujeres, niños, jóvenes, personas de la tercera edad, discapacitados, población negra e indígena, de cada uno de los sectores de una administración zonal.

**Art. I. ...(58G).- FUNCIONES DE LOS CABILDOS SECTORIALES.-** Las funciones de estos cabildos son:

- a) La definición de principales ejes de intervención territorial en cada sector o subsector;
- b) La definición y evaluación de planes de acción sectorial o subsectorial concertados;
- c) La priorización de programas sectoriales a ser ejecutados por la administración zonal, a partir de la asignación del presupuesto participativo;
- d) La definición de las acciones de gestión compartida a ser ejecutadas en el sector;
- e) La definición de las prioridades en la ejecución de los procesos de control social en la zona respectiva;
- f) El conocimiento de los informes de rendición de cuentas que las autoridades y funcionarios deberán presentar, de conformidad con las prescripciones del subsistema de RDC; y
- g) La promoción de la participación y organización de los habitantes del sector.

**Art. I. ...(58H).- ASAMBLEA PARROQUIAL.-** La asamblea parroquial es la instancia de participación a la que concurren los habitantes y organizaciones sociales, asentadas en el territorio de la respectiva parroquia rural del Distrito; corresponde al nivel de los cabildos sectoriales para las parroquias rurales.

**Art. I. ...(58I).- FUNCIONES DE LA ASAMBLEA PARROQUIAL.-** Las funciones de la asamblea parroquial en el marco de la presente ordenanza, son:

- a) La definición de principales ejes de intervención territorial en la parroquia, a partir de la sistematización y jerarquización de las demandas y propuestas de la parroquia;
- b) La definición de planes de acción concertados; la priorización de las obras a ser ejecutadas por la administración zonal en la parroquia a partir de la asignación del presupuesto participativo;
- c) La definición de las acciones de gestión compartida a ser ejecutadas en la parroquia;
- d) La definición de prioridades en la ejecución de los procesos de control social en la parroquia respectiva; y,
- e) El seguimiento de los planes y acciones realizados en su territorio;
- f) La recepción de la rendición de cuentas de la junta parroquial de conformidad con el artículo 6 de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales.

8  
7



ORDENANZA METROPOLITANA N° 0187

En todo lo no previsto en esta Ordenanza, se aplicarán subsidiariamente las disposiciones de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales y Ley de Modernización del Estado.

**Art. I. ...(58J).- COMITÉS DE GESTIÓN PARTICIPATIVA.-** Son estructuras encargadas de realizar un seguimiento de los acuerdos y decisiones de las respectivas instancias de SGP. Constituyen un nexo entre la administración municipal, sus empresas y corporaciones y las instancias del Sistema de Gestión Participativa. Están conformados por ciudadanos elegidos de entre los miembros de los respectivos cabildos o asambleas y representan a la zona, sector o parroquia.

**Art. I. ...(58K).- FUNCIONES DE LOS COMITÉS DE GESTIÓN.-** Son funciones de los comités de gestión las siguientes:

- a) Realizar el seguimiento y fiscalización del cumplimiento de los acuerdos; y,
- b) Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de las instancias territoriales y sociales del SGP.

**Art. I. ...(58L).- CONFORMACIÓN.-** Los comités de gestión estarán integrados por cinco ciudadanos, que serán elegidos por la mayoría simple de los asistentes a las reuniones anuales de las instancias del SGP. Los comités de gestión se integrarán de manera horizontal, por tanto tendrán un coordinador y sub coordinador. En su conformación se propenderá a garantizar la presencia de representantes de mujeres, niños, jóvenes, tercera edad, discapacitados, población negra e indígena, así como de representantes de las comisiones temáticas.

**Art. I. ...(58M).- REQUISITOS DE LOS DELEGADOS.-** Las personas nominadas para formar parte de los comités de gestión deberán ser propuestas por una organización social debidamente reconocida en el respectivo territorio, y además deberán haber tenido su residencia o lugar de trabajo en el respectivo territorio de modo ininterrumpido por lo menos durante los dos años inmediatamente anteriores a la elección. En la elección de los integrantes de los comités de gestión, se promoverá la participación equitativa de mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad.

**Art. I. ...(58N).- DURACIÓN Y OBLIGATORIEDAD DE LA FUNCIÓN -** Los miembros del comité de gestión durarán dos años en sus funciones, y podrán ser reelegidos solo por un período más.

La función de los miembros del comité de gestión es obligatoria e irrenunciable, salvo lo previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal; no tienen más deberes y atribuciones que los señalados expresamente en esta Ordenanza.

**Art. I. ...(58Ñ).- CONFORMACIÓN Y FUNCIONES DEL COMITÉ INSTITUCIONAL ZONAL (CIZ).-** Estarán conformados por el administrador zonal y los delegados de las empresas, fundaciones y corporaciones municipales que intervienen en la respectiva zona.

Sus funciones son consolidar un plan de intervención global y hacer el seguimiento institucional de los compromisos adquiridos a través del sistema de gestión participativa.

0  
7





ORDENANZA METROPOLITANA N°

0187

**Parágrafo 2**

**Sistema de Gestión Participativa. Componente Temático**

**Art. I. ...(58O).- INSTANCIAS.-** El componente temático estará conformado por los organismos participativos y colegiados que están amparados en leyes nacionales, ordenanzas y resoluciones. Las instancias de participación temáticas son: los consejos temáticos, el consejo ciudadano del plan estratégico y las mesas temáticas de diálogo.

**Art. I. ...(58P).- CONSEJO CIUDADANO DEL PLAN ESTRATÉGICO.-** Este Consejo es la máxima instancia del componente temático del Sistema de Gestión Participativa. Estará conformado por el Alcalde Metropolitano, quien lo presidirá, y ciudadanos representantes de los sectores privado, académico, social y público. De entre los integrantes del Consejo se elegirá un Vicepresidente, quien coordinará el funcionamiento de esta instancia y promoverá la conformación de Mesas Temáticas para el seguimiento de asuntos concretos. Se reunirá periódicamente cada cuatro meses, y podrá ser convocado extraordinariamente por el Alcalde Metropolitano.

**Art. I. ...(58Q).- FUNCIONES DEL CONSEJO CIUDADANO DEL PLAN ESTRATÉGICO:**

- a) Participar en procesos de planeación estratégica, en representación de los grupos ciudadanos de los que forman parte;
- b) Realizar el seguimiento del plan estratégico y proponer iniciativas, ajustes o revisiones al mismo;
- c) Proponer y participar activamente en iniciativas ciudadanas orientadas al cumplimiento de las metas del plan estratégico;
- d) Desarrollar procesos de consulta a la ciudadanía respecto de las políticas, programas o proyectos del plan estratégico;
- e) Evaluar cada 5 años los avances del plan estratégico y entregar un informe y recomendaciones a las autoridades electas.

**Art. I. ...(58R).- CONSEJOS TEMÁTICOS, DISTRITALES Y ZONALES.-** Los Consejos de salud, seguridad, tránsito y transporte ambiental, cultura y turismo, entre otros, son amparados por leyes nacionales y/u ordenanzas, y tienen la función de participar en la formulación y evaluación de las políticas sectoriales de la Municipalidad. Cada uno se regirá por su respectiva norma.

**Art. I. ...(58S).- MESAS TEMÁTICAS:** Las mesas temáticas se crearán únicamente cuando no exista un consejo establecido del tema en discusión.

Serán convocadas por el Alcalde Metropolitano, estarán conformadas por la delegación de colegios profesionales, asociaciones y actores locales relacionados con las respectivas áreas del Plan Estratégico, y tendrán un interlocutor municipal establecido.

**Parágrafo 3ero.**

**Sistema de Gestión Participativa. Componente Social**

**Art. I. ...(58T).- INSTANCIAS.-** Las instancias del Sistema de Gestión Participativa correspondientes al componente social, promueven la participación de actores institucionales y ciudadanos del Distrito en el Consejo de Equidad y Consejos sociales, distrital y zonales, conformados por actores sociales que demandan políticas y acciones específicas para la equidad, como mujeres, jóvenes, niños, indígenas, afroecuatorianos, adultos mayores y personas con discapacidad.



ORDENANZA METROPOLITANA N°

0187

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito respetará irrestrictamente la autonomía política de las organizaciones sociales, las mismas que deberán registrarse en el Municipio para participar en estas instancias.

**Art. I. ...(58U).- CONSEJO DE EQUIDAD.-** Estará conformado por los representantes de los Consejos Sociales de los grupos que ya existan por Ley u Ordenanza, y los representantes de los grupos sociales que no tienen conformados consejos, como los adultos mayores, población indígena y población afro ecuatoriana.

**Art. I. ...(58V).- CONSEJOS SOCIALES.-** Los consejos sociales de niños y adolescentes, jóvenes, mujeres y discapacitados, y aquellos grupos que no tienen conformados consejos, tales como adultos mayores, población indígena y población afro ecuatoriana, son amparados por leyes nacionales y/o ordenanzas, y tienen la función de participar en la formulación y evaluación de las demandas, planes y políticas sectoriales de la Municipalidad, que serán recogidos por las dependencias respectivas. La Secretaría de Desarrollo Social se encargará de organizar y dar seguimiento a estos procesos. Cada uno se registrará por su respectiva norma.

**Parágrafo 4to.**

**Otras Formas de Participación Ciudadana**

**Art. I. ...(58W).- FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.-** Además de las formas asociativas, el SGP-RC reconoce y promueve otras formas de participación ciudadana o de carácter social, como las siguientes:

**a) Voluntariado comunitario** - El voluntariado urbano es la actividad libre y voluntaria de participación de cada ciudadano en actividades específicas, culturales, deportivas, sociales, ambientales o culturales, relativas al desarrollo de la ciudad, impulsadas por el MDMQ, en el marco del SGP-RC.

**b) Vigilante ciudadano.-** El vigilante ciudadano es electo por la respectiva instancia de participación en su nivel social, temático o territorial, y ayudará en la vigilancia del cumplimiento de las normas municipales y ordenanzas. Deberá ser necesariamente avalizado por la administración zonal en la que reside.

**c) Voluntariado Social.-** Son todas aquellas formas de participación con fines sociales y de solidaridad que llevan adelante organizaciones gremiales o privadas del distrito.

**Parágrafo 5to.**

**Medios electrónicos y participación**

**Art. I. ...(58X).-USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS.-** Todas las dependencias municipales establecerán políticas específicas y mecanismos concretos para la utilización de los medios electrónicos e informáticos, en los procesos de información, consulta, constitución de grupos, foros de discusión y diálogos interactivos.

Para el efecto, la Administración Central y cada una de las dependencias dispondrá y actualizará permanentemente sus sitios web con información relativa a ordenanzas, decisiones, procesos de contratación, licitación y compras entre otros.





0187

ORDENANZA METROPOLITANA N°

El Alcalde y los Concejales, tendrán una dirección de correo electrónico personal y un espacio dedicado en el portal de internet municipal para poder informar, dialogar e interactuar con la comunidad.

**Art. 1. ...(58Y).- USO OBLIGATORIO DEL SISTEMA CONTRATANET.-** El MDMQ utilizará en forma obligatoria el sistema de información de contrataciones públicas, CONTRATANET, u otros que se creen para el efecto, para transparentar los procesos precontractuales y contractuales.

Las empresas, fundaciones y corporaciones metropolitanas, en lo que sea aplicable, estarán obligadas a suscribir el respectivo convenio de adhesión al Sistema CONTRATANET u otros que se creen, con la Comisión Cívica de Control de la Corrupción, y a aplicarlo en la divulgación de sus procesos de contratación a través de internet.

El control y seguimiento de su aplicación en la municipalidad es responsabilidad de la Administración General.

**Art. 1. ...(58Z).- CUMPLIMIENTO DE LA LOTAIP.-** Todas las instancias de la municipalidad, incluyendo a las empresas, corporaciones y fundaciones metropolitanas, en lo que sea aplicable, estarán obligadas a reestructurar sus sitios Web, a fin de que contengan toda la información requerida en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En consecuencia, designarán un responsable, quien informará trimestralmente a la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción sobre el cumplimiento de la LOTAIP en su respectiva dependencia o institución.

**SECCIÓN TERCERA  
INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE OPERACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA**

**Parágrafo 1  
Legalización de Organizaciones**

**Art. 1. ...(59).- LEGALIZACIÓN Y REGISTRO DE ORGANIZACIONES.-** Todas las organizaciones que forman parte de la estructura del Sistema de Gestión Participativa 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 éste tendrá la atribución de establecer los requisitos, aprobar, controlar y extinguir la vida jurídica de aquellas que se constituyan o hayan constituido al amparo de los dispuesto en el Título XXX del Libro I, del Código Civil, y cuyo ámbito de acción se circunscriba al territorio del DMQ. Para el efecto se expedirá el Reglamento respectivo.

**Parágrafo 2  
Del Presupuesto Territorial Consolidado y el Presupuesto Participativo Zonal**

**Art. 1. ...(59A).- DEL PRESUPUESTO TERRITORIAL CONSOLIDADO –** El Concejo Municipal fijará en la Ordenanza Presupuestaria Anual un presupuesto territorial consolidado por zona, que será el valor total que todas las instancias municipales, esto



0187

ORDENANZA METROPOLITANA N°

es Administraciones Zonales, Direcciones Metropolitanas, Empresas y Corporaciones destinarán para la ejecución de obra pública, programas y proyectos en cada una de las zonas.

Para la asignación de este presupuesto, por cada zona se tomarán en cuenta parámetros de población, inequidades y niveles de participación ciudadana. La municipalidad informará a las respectivas instancias de participación, inmediatamente de su aprobación, el presupuesto consolidado de cada una de las zonas.

**Art. I. ...(59B).- PRESUPUESTO PARTICIPATIVO ZONAL:** Las administraciones zonales establecerán un porcentaje de su inversión a ser discutido, decidido y ejecutado en función de las prioridades fijadas por la comunidad y/o en base a específicos acuerdos de gestión compartida. Este porcentaje no será menor al 40% del total del presupuesto de inversión de la administración zonal respectiva.

**Parágrafo 3**

**De los Estímulos e Incentivos Participativos**

**Art. I. ...(59C).- ESTÍMULO PARTICIPATIVO.-** Se crea un mecanismo de estímulos a la participación ciudadana, que consistirá en la asignación preferencial para obras y programas o proyectos calificados como prioritarios, destinado a los sectores, barrios y parroquias del DMQ, cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Elaboración participativa del plan de desarrollo local;
- b) Directivas democráticamente elegidas y legalmente registradas, con acciones positivas que estimulen la participación de mujeres y jóvenes;
- c) Incorporación en el conjunto de sus acciones a diferentes actores, que incluyan a la niñez, adolescencia, adultos mayores, mujeres, e incentiven el respeto a los derechos ciudadanos;
- d) Incorporación de mecanismos de manejo transparente de recursos;
- e) Participación constante en su cabildo respectivo;
- f) Formación en ciudadanía.

**Art. I. ...(59D).- CAPACITACIÓN, DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN.-** El MDMQ asignará un presupuesto y recursos específicos para la capacitación a organizaciones, dirigentes y funcionarios municipales para la difusión y promoción, que asegure el funcionamiento del SGP-RC.

**Art. I. ...(59E).- INCENTIVOS A PROMOTORES DEL SGP-RC.-** El MDMQ establecerá incentivos al mayor esfuerzo para aquellos funcionarios y trabajadores de la municipalidad, promotores del SGP-RC. Para el efecto, el MDMQ asegurará los medios para el mejor cumplimiento de sus funciones y establecerá programas de capacitación. El otorgamiento de estos incentivos será evaluado periódicamente por las administraciones zonales.

**Art. I. ...(59F).- FACILIDADES PARA EL DESARROLLO DEL SGP-RC.-** Todas las instancias municipales prestarán todas las facilidades para el desarrollo del SGP, en sus diferentes ámbitos: logísticos, de información, etc., y para el efecto se establecerá un rubro específico en sus respectivos presupuestos.

8  
7





ORDENANZA METROPOLITANA N°  
SECCIÓN CUARTA  
DEL SUBSISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

0187

**Art. I. ...(59G).- DEFINICIÓN.-** El MDMQ concibe la rendición de cuentas (RDC) como un proceso sistemático, deliberado y universal que involucra a autoridades y funcionarios municipales con distintas responsabilidades, quienes están obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones y en la administración de recursos públicos.

**Art. I. ...(59H).- OBJETIVOS:** El Subsistema de RDC tiene los siguientes objetivos:

- a) Institucionalizar la RDC, en el marco del Sistema de Gestión Participativa del M.D.M.Q;
- b) Garantizar a la comunidad el acceso a la información de manera periódica y permanente, respecto a la gestión de la Municipalidad del M.D.M.Q;
- c) Facilitar el ejercicio del derecho de la ciudadanía a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de los gobernantes y funcionarios públicos y/o de quienes manejen fondos públicos en el M.D.M.Q;
- d) Prevenir y evitar la corrupción y el mal gobierno en el MDMQ.

**Art. I. ...(59I).- SUJETOS OBLIGADOS.-** Las autoridades electas y los funcionarios municipales, así como los de las empresas, fundaciones y corporaciones metropolitanas, están obligados a rendir cuentas de conformidad con el Reglamento que elaborará para el efecto la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción.

**Art. I. ...(59J).- NIVEL POLÍTICO:** Las autoridades elegidas por votación popular, Alcalde y Concejales, que para efectos del Subsistema de Rendición de Cuentas son parte del nivel político, están obligadas a rendir cuentas según el caso principalmente sobre:

- a) Ofertas de campaña (plan notariado del alcalde);
- b) Planes estratégicos;
- c) Proyectos metropolitanos;
- d) Planes operativos anuales;
- e) Presupuesto general y presupuesto participativo metropolitano;
- f) Procesos de toma de decisiones;
- g) Institucionalización del SGP-RC;
- h) Propuestas, acciones de legislación, fiscalización y políticas públicas;
- i) Propuestas y acciones sobre las delegaciones realizadas por el Alcalde y el Concejo Metropolitano, a nivel local, nacional e internacional.

**Art. I. ...(59K).- NIVEL PROGRAMÁTICO Y OPERATIVO.-** Los funcionarios y directivos responsables de la conducción de unidades administrativas, administraciones zonales, empresas, fundaciones y corporaciones metropolitanas, están obligados principalmente a rendir cuentas sobre:

- a) Planes operativos anuales;
- b) Presupuesto aprobado, acordado y ejecutado;
- c) Compromisos asumidos con la comunidad;

**Art. I. ...(59L).- MECANISMOS:** Los sujetos obligados, de conformidad con esta sección, organizarán eventos de rendición de cuentas en las instancias de los respectivos componentes de participación previstos en la sección 2da de la presente ordenanza, sin perjuicio de otras formas que establezca el reglamento de RCD.

8  
7



0187

## ORDENANZA METROPOLITANA N°

En el componente territorial del SGP se rendirán cuentas a la ciudadanía a través de:

- Los cabildos zonales;
- Los cabildos sectoriales;
- Asambleas parroquiales.

En el componente temático del SGP se rendirán cuentas en:

- El Consejo ciudadano del plan estratégico equinoccio;
- Consejos temáticos.

En el componente social del SGP se rendirán cuentas ante los:

- Consejo de equidad;
- Consejos sociales.

**Art. I. ...(59M).- PERIODICIDAD.-** La rendición de cuentas será anual y al final de la gestión, según corresponda a los niveles de rendición de cuentas establecidos en el Reglamento respectivo. La RDC permanente se realizará a través de:

- a) Web, informativos electrónicos periódicos;
- b) Medios de comunicación masiva ;
- c) Publicaciones;
- d) Programa de radio el Alcalde y la ciudad;
- e) Audiencias públicas.

**Art. I. ...(59N).- INCUMPLIMIENTO.-** El incumplimiento de la obligación de rendir cuentas será sancionado por la instancia administrativa correspondiente, a pedido de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción.

### SECCIÓN QUINTA CONTROL SOCIAL

**Art. I. ...(59O).- CONTROL SOCIAL EN EL MDMQ.-** El MDMQ garantiza la transparencia en la gestión municipal, para lo cual implantará los controles necesarios que aseguren el uso óptimo y el manejo honesto de sus recursos.

El control social es un derecho ciudadano, entendido como la facultad de controlar la administración de los recursos del MDMQ, y en especial, de evaluar el cumplimiento de planes, programas y proyectos de la municipalidad.

**Art. I. ...(59P).- EJERCICIO DEL DERECHO.-** El MDMQ reconoce y promueve el derecho de los ciudadanos a ejercer control social sobre la gestión de la municipalidad y las acciones de sus autoridades, funcionarios, instancias administrativas, empresas, corporaciones y fundaciones metropolitanas.

**Art. I. ...(59Q).- OBJETIVOS.-** Los objetivos del control social como política del MDMQ son:

- a) Fortalecer la democracia participativa en el Distrito;
- b) Estimular el desarrollo de una ciudadanía activa que asuma el control social;





0187

ORDENANZA METROPOLITANA N°

- c) Concertar e impulsar instrumentos de control ciudadano respecto de la toma de decisiones para la formulación de políticas públicas, presupuestos, planes, programas y proyectos en el distrito;
- d) Apoyar a las organizaciones e instituciones de la sociedad civil en los procesos participativos de toma de decisiones públicas y en el ejercicio del control social;
- e) Generar sistemas de comunicación y de fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil.

**Art. I. ...(59R).- MECANISMOS.-** Para fortalecer el ejercicio del Control Social, el MDMQ promoverá los siguientes mecanismos:

- a) Conformación de veedurías y auditorías sociales.
- b) Fortalecimiento del sistema de gestión participativo.
- c) Institucionalización de los pactos de honestidad.
- d) Acceso público a la información del MDMQ a través del portal municipal en Internet y otros medios de información, en cumplimiento de la LOTAIP.

**Art. I. ...(59S).- NATURALEZA DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS.-** Las veedurías ciudadanas del Distrito Metropolitano de Quito son formas organizativas de la sociedad civil, de carácter cívico, sin vida jurídica propia, aprobadas y avaladas por la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, que se crean con el objeto de realizar actividades específicas relacionadas con el control, vigilancia y contraloría social de la gestión pública municipal desde las diversas instancias del sistema de gestión participativa.

Las veedurías ciudadanas no constituyen órganos de la municipalidad. Sus integrantes desarrollarán sus actividades en ejercicio de sus derechos constitucionales. Su organización y funcionamiento se rige por la presente Ordenanza.

La Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, no asume ninguna relación contractual, civil, laboral ni financiera con los miembros integrantes de las veedurías.

**Art. I. ...(59T).- CONFORMACIÓN Y OBLIGACIONES DE LAS VEEDURÍAS.-** Para la conformación de las veedurías se observará lo previsto en el Reglamento de Veedurías que para el efecto elabore la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción.

Las Veedurías ciudadanas cumplirán las obligaciones que establezca el Reglamento de veedurías e informarán sobre el desarrollo de sus actividades y resultados de su intervención por escrito a la Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción y a la respectiva instancia del Sistema de Gestión Participativa.

SECCIÓN SEXTA  
COMISIÓN DE SEGUIMIENTO AL SGP-RDC

**Art. I. ...(59U).- COMISIÓN DE SEGUIMIENTO AL SGP-RC.-** Para garantizar la implementación del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social en el MDMQ, se crea una comisión de seguimiento del SGP-RC, que estará integrada por:

- a) Alcalde;
- b) Dos Concejales designados por el Concejo;
- c) Coordinador Territorial;
- d) Un delegado de la Secretaría de Desarrollo Social;



ORDENANZA METROPOLITANA N°

0187

- e) Un delegado de la Secretaría Económica;
- f) Un delegado de la Secretaría de Desarrollo Territorial;
- g) Administrador General;
- h) Cuatro representantes de la ciudadanía electos en la Asamblea de Quito;
- j) Un delegado de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción.

La Coordinación Territorial actuará como secretaría técnica de la Comisión.

**Disposiciones Transitorias**

**Primera.-** La Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción deberá elaborar para la aprobación del Alcalde Metropolitano, el Reglamento de Rendición de Cuentas y el Reglamento de Veedurías, en el plazo de 45 días, contados a partir de la publicación de esta Ordenanza Metropolitana en el Registro Oficial.

**Segunda.-** La Municipalidad, a través de la Dirección de Comunicación Social, en coordinación con las administraciones zonales, empresas, corporaciones y fundaciones municipales, elaborará un programa de difusión de esta Ordenanza.

Todas las dependencias municipales actualizarán sus planes, programas, proyectos, acciones y políticas hasta el mes de diciembre del año 2006, de tal manera que las disposiciones de la presente ordenanza se apliquen a partir del 05 de enero de 2007, para la implementación efectiva del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social.


**Art. 3.-Reglamento del SGP-RC.-** Para facilitar el cumplimiento de esta ordenanza, el Alcalde expedirá los reglamentos respectivos en un plazo máximo de noventa días, a partir de la vigencia de esta Ordenanza Metropolitana.

**Art. 4.-Derogatorias.-** Quedan expresamente derogados el Art. 2 de la Ordenanza Metropolitana No. 046, publicada en el registro Oficial No. 240, de 9 de enero del 2001, que agregó el Capítulo II, del Título I, del Libro Primero del Código Municipal; y, la Ordenanza No.103, sancionada el 1 de octubre del 2003. También quedan derogadas todas aquellas normas que consten en normativas municipales, que estén en contradicción con las establecidas en la presente Ordenanza.

**Disposición Final.-** La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación en el Registro Oficial.

Dada, en la Sala de Sesiones del Concejo Metropolitano, el 22 de junio del 2006.

  
Andrés Vallejo Arcos  
PRIMER VICEPRESIDENTE DEL  
CONCEJO METROPOLITANO  
DE QUITO

  
Dra. María Belén Rocha Díaz  
SECRETARIA GENERAL DEL  
CONCEJO METROPOLITANO  
DE QUITO



ORDENANZA METROPOLITANA N°

0187

**CERTIFICADO DE DISCUSIÓN**

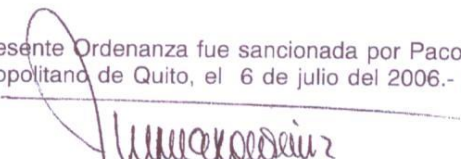
La infrascrita Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, certifica que la presente Ordenanza fue discutida y aprobada en dos debates en sesiones de 11 de mayo y 22 de junio del 2006.- Quito, 27 de junio del 2006.

  
~~Dra. María Belén Rocha Díaz~~  
**SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO  
METROPOLITANO DE QUITO**

**ALCALDÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO.-** Quito, 6 de julio del 2006.

EJECÚTESE:  
  
Paco Moncayo Gallegos  
**ALCALDE METROPOLITANO DE QUITO**

**CERTIFICO**, que la presente Ordenanza fue sancionada por Paco Moncayo Gallegos, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, el 6 de julio del 2006.- Quito, 6 de julio del 2006.

  
~~Dra. María Belén Rocha Díaz~~  
**SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO  
METROPOLITANO DE QUITO**

  
R.B/Silvia V.





**ALCALDIA**

**MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

**RESOLUCION N<sup>A</sup> 0107**

**PACO MONCAYO GALLEGOS**  
Alcalde Metropolitano

**CONSIDERANDO:**

- Que** el artículo 2 numeral 4 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, determina como una de las finalidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la de propiciar la integración y participación de la comunidad. Las ordenanzas establecerán mecanismos para que la comunidad participe en la identificación de sus necesidades y en la planificación de proyectos, en su ejecución y en el cumplimiento de las obras o servicios;
- Que** la Ordenanza Metropolitana 187, publicada en el Registro Oficial 402, de 22 de noviembre del 2006, establece el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito, SGP-RC;
- Que** de conformidad con lo que dispone el artículo innumerado (52) de la referida Ordenanza Metropolitana 187, ésta se aplicará para el funcionamiento de todas las dependencias municipales: la Alcaldía, el Concejo Metropolitano, las Secretarías, Direcciones, Administraciones, Empresas, Corporaciones, Fundaciones y otros organismos, fondos o consorcios que, en el ejercicio del Gobierno local se establecieran en el Distrito Metropolitano;
- Que** de acuerdo a lo que disponer la disposición Transitoria Tercera y el artículo 3 de la Ordenanza Metropolitana 187, para facilitar su cumplimiento, el Alcalde Metropolitano expedirá el Reglamento elaborado por la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción;

En ejercicio de la atribuciones que le confiere el artículo 69 de la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal,

**RESUELVE:**

**EXPEDIR EL REGLAMENTO AL SISTEMA DE GESTION PARTICIPATIVA,  
RENDICION DE CUENTAS Y CONTROL SOCIAL DEL  
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

**Art. 1.- Ámbito.-** Este Reglamento se aplicará obligatoriamente para la implementación del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social en el ámbito previsto en el artículo innumerado (52) de la Ordenanza 0187.

**CAPÍTULO I  
DE LOS COMPONENTES DEL SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA**

**Sección I  
De la Asamblea de Quito**

*ec*

*JP*





**ALCALDIA**

**MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

**A 0107**

**Art. 2.- Organización de la Asamblea de Quito.-** La Asamblea de Quito (AQ) es la máxima instancia de participación ciudadana integrada por los representantes de las instancias territoriales, temáticas y sociales del SGP. Para su organización el Alcalde Metropolitano requerirá por escrito, durante el mes de junio de cada año impar (empezando desde el 2007), a cada una de las instancias del SGP, organizaciones e instituciones, que designen a sus delegados a la Asamblea de Quito, y solicitará al Tribunal Supremo Electoral que convoque a los Colegios Electorales que se indican en el presente Reglamento. Los delegados deberán estar acreditados hasta el 1 de diciembre, ante la Secretaría del Concejo Metropolitano.

Los delegados a la Asamblea durarán en sus funciones 2 años y podrán ser reelegidos por una sola vez.

**Art. 3.- Delegados de las instancias del SGP.-** Las instancias del SPG designarán a sus delegados a la Asamblea de Quito, de la siguiente forma:

- a) Cada uno de los 32 cabildos sectoriales urbanos designará un/una delegado/a principal y un alterno, de entre los representantes de las organizaciones del respectivo sector al cabildo. Una vez hecha la designación, el cabildo sectorial solicitará el aval de su correspondiente Cabildo Zonal, instancia que deberá ratificar lo resuelto por el cabildo sectorial.
- b) El Consejo Ciudadano del Plan Estratégico designará sus tres delegados/as de entre sus miembros.
- c) Cada Consejo Temático y cada Consejo Social, con jurisdicción en el Distrito, que exista en función de ley o de ordenanza metropolitana, designará un/una delegado/a principal y un/a alterno/a de acuerdo a sus propios procedimientos de designación de representantes. La confirmación de estas designaciones será coordinada desde la Dirección de Planeación Estratégica y la Secretaría de Desarrollo y Equidad Social, respectivamente, conjuntamente con la **Comisión de Género y Equidad Social**.
- d) Todas las Juntas Parroquiales Rurales del Distrito constituirán un colegio electoral convocado por el Tribunal Supremo Electoral para designar a sus siete delegados/as con sus respectivos alternos.

**Art. 4.- Delegados Institucionales.-** Para la designación de los delegados/as institucionales a la Asamblea de Quito, según lo previsto en el artículo 57 A de la ordenanza 0187, el Alcalde solicitará al Tribunal Supremo Electoral que convoque a Colegios Electorales conformados por:

- a) Cámaras de la Producción con competencia distrital y/o cantonal;
- b) Universidades y Escuelas Politécnicas legalmente reconocidas por el CONESUP, cuyas sedes principales estén en el Distrito;
- c) Organizaciones de Trabajadores del Distrito;
- d) Organizaciones No Gubernamentales con sede principal en el Distrito Metropolitano; y
- e) Ligas Barriales del Distrito.

La Concentración Deportiva de Pichincha designará a su delegado de acuerdo a sus procedimientos.

**Art. 5.- Delegados/as del Concejo.-** El Concejo Metropolitano de Quito designará de entre los/las Concejales/as a dos delegados a la Asamblea de Quito con sus respectivos alternos, los que deberán provenir de representaciones políticas distintas al interior del Concejo.

**Art. 6.- Sesiones Ordinarias.-** La AQ sesionará en el transcurso de los dos primeros meses del año para tratar los temas de su competencia de conformidad con el Art. (58ª de la Ordenanza 0187). En la primera sesión del período se posesionarán sus dignatarios (en el año en que corresponda) y se programará la agenda de reuniones para la recepción de informes y la rendición de cuentas, así como para dar tratamiento a las demás funciones que le corresponde de acuerdo a la Ordenanza del SGP.

CC

AP



**ALCALDIA**

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**A** 0107

### Sección II Componente Territorial

#### Parágrafo 1 Cabildo Zonal

**Art. 7.- Reuniones del Cabildo Zonal:** El Cabildo Zonal se reunirá, previa convocatoria de la Administración Zonal en coordinación con el Comité de Gestión Zonal, por lo menos dos veces al año: una en el mes de septiembre para realizar especialmente la discusión y elaboración del plan de desarrollo zonal y presupuestación participativa que se aplicará para el año siguiente y en general cumplir con las funciones previstas en los literales a), b), c) y d) del artículo I (58 E) de la Ordenanza No. 0187; y otra durante los primeros sesenta días de cada año, para recibir los informes de rendición de cuentas y la definición y ejecución de los procesos de control social, según los literales e) f) y g) del artículo I (58 E) de la Ordenanza No. 0187.

**Art. 8.- Conformación del Cabildo Zonal:** Participarán con voz y voto los siguientes delegados de los componentes del SGP:

- a) 5 a 15 delegados/as por cada cabildo sectorial y 5 delegados por cada asamblea parroquial de la Zona. La representación será ponderada en función del peso demográfico de cada sector. Los criterios y número de delegados por sector serán determinados por la respectiva administración zonal.
- b) 3 a 5 delegados/as por cada Consejo Temático de la Zona.
- c) 3 a 5 delegados/as por cada Consejo Social de la Zona.

**Art. 9.- Funcionamiento del Cabildo:** El Cabildo se instalará con la mitad más uno de los delegados/as debidamente acreditados ante la administración zonal. Designarán un Coordinador/a y un/a secretario/a de Cabildo, quienes conducirán la reunión con el apoyo logístico de los responsables de la coordinación de territorio de la administración zonal. Las resoluciones del Cabildo se tomarán por consenso, de no ser posible se someterá a votación y se resolverá con decisión favorable de tres cuartas partes de los asistentes a la reunión. Las resoluciones adoptadas constarán en un acta que deberá ser firmada por el coordinador, el secretario, el delegado de la administración zonal y el coordinador del comité de gestión zonal. Cada administración zonal preparará y difundirá con anticipación los materiales e instrumentos de trabajo de los cabildos.

#### Parágrafo 2 Cabildo Sectorial

**Art. 10.- Reuniones de los Cabildos Sectoriales:** El Cabildo Sectorial se reunirá, previa convocatoria de la Administración Zonal en coordinación con el Comité de Gestión Sectorial, por lo menos dos veces por año: una entre la última semana del mes de agosto y primera semana de septiembre, para realizar especialmente la elaboración del plan de desarrollo sectorial y subsectorial y discutir el presupuesto participativo que se aplicará para el año siguiente y en general cumplir con las funciones previstas en los literales a), b), c) y d) del artículo I (58 G) de la Ordenanza No. 0187; y otra durante los primeros sesenta días de cada año para recibir los informes de rendición de cuentas y la definición y ejecución de los procesos de control social, según los literales e) f) y g) del artículo I (58 G) de la Ordenanza No. 0187.

**Art. 11.- Conformación de los Cabildos Sectoriales:** La integración de los cabildos sectoriales deberá ser flexible y dependerá del nivel de desarrollo de la participación de cada sector. En los sectores en que existan todos los espacios de participación mencionados en la ordenanza 0187, en lo posible el cabildo estará conformado por un/a delegado/a principal y un/a alterno de cada comité barrial, comuna y organización social del sector y subsectores, registrado en la administración zonal, tales como: organizaciones de mujeres, niños, niñas y jóvenes, tercera edad, discapacitados, *cc*





**ALCALDIA**

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**A** 0107

población negra e indígena. Se invitará también a participar en el cabildo sectorial a representantes de: escuelas, colegios, guarderías, comités de seguridad, brigadas barriales, asociaciones de mercados o cooperativas de transporte locales, etc.

Las Coordinaciones Territoriales de las Administraciones Zonales serán las responsables de organizar y asegurar la conformación de los Cabildos sectoriales de acuerdo a la Ordenanza 0187 y el presente Reglamento. Cada administración precisará con un instructivo la forma y modalidades de composición del Cabildo.

**Art. 12.- Funcionamiento del Cabildo Sectorial:** El Cabildo se reunirá con la mitad más uno de los delegados debidamente acreditados ante la administración zonal. Designará de entre los delegados presentes un coordinador y un secretario de cabildo, quienes conducirán la reunión con el apoyo logístico de los responsables de la coordinación de territorio de la administración zonal. Las resoluciones del Cabildo se tomarán por consenso, de no ser posible se someterá a votación y se resolverá con decisión favorable de tres cuartas partes de los asistentes a la reunión. Las resoluciones adoptadas constarán en un acta que deberá ser firmada por el coordinador, el secretario, el delegado de la administración zonal y el coordinador del comité de gestión sectorial. Cada administración zonal preparará y difundirá con anticipación los materiales e instrumentos de trabajo de los cabildos.

### Parágrafo 3 Comités Barriales

**Art. 13.- Comité Barrial:** Los barrios elegirán en asamblea general o mediante elección universal de moradores a los miembros del Comité Barrial y a sus delegados/as principal y su alterno/a a los Cabildos Sectoriales. Los/as delegados/as barriales al Cabildo Sectorial durarán dos años en funciones y tendrán la obligación de rendir cuentas a la Asamblea Barrial sobre su representación en el Cabildo y otras instancias del SGP, de ser el caso.

El Comité barrial podrá estar integrado por un presidente/a, vicepresidente/a, secretario/a, vocales de deportes, cultura, asuntos sociales y otros que considere necesarios la Asamblea para el desarrollo de las actividades del Comité.

**Art. 14.- Planificación Barrial.-** Los Comités Barriales prepararán su planificación hasta mediados del mes de agosto de cada año, de tal modo que sus representantes en el Cabildo Sectorial presenten las necesidades barriales para que sean consideradas en la planificación sectorial y zonal, respectivamente.

### Parágrafo 4 Asamblea Parroquial

**Art. 15.- Asamblea Parroquial:** La Asamblea Parroquial será convocada por el Presidente de la Junta Parroquial y se reunirá por lo menos dos veces por año, una durante los primeros sesenta días de cada año para recibir los informes de rendición de cuentas del ejercicio anterior y la definición y ejecución de los procesos de control social, según los literales d), e) y f) del artículo I (58I) de la Ordenanza No. 0187; y, otra entre la última semana del mes de agosto y primera de septiembre para cumplir con las funciones previstas en los literales a), b) y c) del mismo artículo.

### Parágrafo 5 Comités de Gestión Participativa

**Art. 16.- Comités de Gestión Participativa (CGP).-** Los Comités de Gestión se conformarán cada dos años, en la segunda reunión anual de las asambleas parroquiales, los cabildos sectoriales y CC



**ALCALDIA**

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**A** 0107

zonales. Para la elección de los ciudadanos que integren estos Comités se observará los requisitos previstos en los artículos I (58L) y I (58M) de la Ordenanza 0187.

**Art. 17.- Funciones del CGP.-** Para realizar el seguimiento de los acuerdos de su respectiva instancia de participación el CGP, el comité de gestión tendrá todas las facilidades de acceso a información en el MDMQ, empresas, corporaciones y fundaciones. El CGP se reunirá al menos una vez por mes previa convocatoria del coordinador. En los meses que corresponda, en coordinación con la administración zonal, convocará y organizará las reuniones de sus respectivos espacios territoriales del SGP.

### Parágrafo 6 Comité Institucional Zonal

**Art. 18.- Comité Institucional Zonal (CIZ):** El administrador/a zonal será el responsable de conformar y conducir las actividades del Comité Institucional Zonal. Para el efecto todas las empresas, corporaciones y fundaciones metropolitanas con participación municipal, delegarán durante el primer mes del año a su delegado permanente ante el CIZ. Esta delegación se realizará de manera formal y escrita frente al administrador de la respectiva zona.

El CIZ será el responsable de asegurar la consolidación de un Plan de intervención global en la respectiva zona, que incluya los requerimientos de los planes operativos anuales trabajados en los cabildos zonales y de que se establezcan los mecanismos necesarios en sus representadas para la estructuración del presupuesto consolidado zonal por ejes y el cumplimiento de los compromisos derivados de las resoluciones de las instancias del SGP.

### Sección III Componente Temático

#### Parágrafo 1 Consejo Ciudadano del Plan Estratégico

**Art. 19.- Integrantes.-** Son integrantes del Consejo:

- Los fundadores del Consejo.
- Los ex Alcaldes de la Ciudad.
- Quienes fueren elegidos o designados en el marco del proceso de planeación estratégica: elaboración, ajustes, evaluación.
- La o el Concejala/la que preside la Comisión de Planeación y Participación Ciudadana del Concejo Metropolitano.
- Quienes se integren por invitación del Consejo.

**Art. 20.- Requisitos.-** Para formar parte del Consejo del Plan Estratégico, se requiere:

- Ser vecino del Municipio y domiciliado en el Distrito Metropolitano de Quito;
- Ser mayor de edad;
- Estar en pleno goce de sus derechos políticos;
- No tener antecedentes penales;
- No desempeñar ningún cargo dentro de la Municipalidad;
- No ejercer la dirigencia activa de un partido o movimiento político; y
- No ocupar ningún cargo de elección popular.

**Art. 21.- Prohibiciones.-** Los miembros del Consejo están prohibidos de: *cc*





**ALCALDIA**

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**A** 0107

- a) Utilizar su membresía a este organismo para hacer trámites ordinarios en las dependencias municipales.
- b) Gestionar cargos u obras de beneficio personal.
- c) Expresar opiniones a nombre del CCPE sin previo conocimiento y autorización.

**Art. 22.- Carácter de la Participación.-** Los/as integrantes del Consejo Ciudadano realizarán sus funciones en ejercicio de su ciudadanía activa, por tanto el carácter de su participación es voluntaria y honorífica, sin perjuicio de que la Municipalidad financie iniciativas o gastos en los que incurra el Consejo.

**Art. 23.- Estructura.-** El Consejo tiene la siguiente estructura:

- a) **Consejo en Pleno:** instancia política presidida por el Alcalde Metropolitano.
- b) **Presidencia:** desempeñada por el Alcalde, función de representación pública.
- c) **Vicepresidencia:** función desempeñada por un/una integrante del Consejo como instancia operativa de coordinación con los ejes temáticos.
- d) **Comité Ejecutivo:** espacio de planeación y ejecución de iniciativas integrado por los representantes de los comités de los cuatro ejes temáticos del Plan.
- e) **Mesas Ciudadanas:** espacios de debate y generación de propuestas por temas de interés.
- f) **Coordinación Técnica:** responsable de la gestión y ejecución de la agenda del Consejo y las Mesas Ciudadanas.

**Art. 24.- Reuniones.-** Las reuniones, acciones e iniciativas del Consejo se programarán de acuerdo a los tiempos, disponibilidad y dinámica de las Mesas Ciudadanas. El Consejo en Pleno se reunirá cada cuatro meses de forma ordinaria. Los/as integrantes del Consejo Ciudadano del Plan Estratégico podrán colaborar con la autoridad municipal, con recursos económicos, materiales o trabajo personal.

**Art. 25.- Funciones del Presidente.-**

- a) Presidir las sesiones del Consejo en Pleno
- b) Trasladar al Consejo Metropolitano las inquietudes y observaciones del Consejo Ciudadano
- c) Convocar a los integrantes del Consejo a los distintos actos y eventos de la municipalidad que juzgue conveniente
- d) Coordinar la entrega de informes anuales al Consejo Ciudadano para el seguimiento del Plan Equinoccio.
- e) Garantizar la integración y participación del Consejo Ciudadano en los espacios e instancias de representación ciudadana.
- f) Garantizar los recursos financieros y técnicos necesarios para el funcionamiento del Consejo Ciudadano.

**Art. 26.- Funciones y atribuciones del Vicepresidente.-**

- a) Presidir las sesiones del Consejo en ausencia del Alcalde.
- b) Presidir las sesiones de Comité Ejecutivo.
- c) Convocar a sesiones de Comité Técnico.
- d) Coordinar acciones e iniciativas con la Coordinación del Plan Estratégico y Secretaría Técnica del Plan.
- e) Hacer la representación pública del Consejo.
- f) Viabilizar la ejecución de la agenda anual del Consejo.
- g) Conocer y respaldar las agendas de los Comités temáticos.
- h) Socializar información y opiniones de los-as integrantes del Consejo.

980

cc



**ALCALDIA**

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**A**

0107

En ausencia del Vicepresidente un/una alterno/a, designado por el Consejo Ciudadano, hará sus veces.

### **Art. 27.- Funciones y atribuciones de Coordinadores de Mesas Ciudadanas.-**

- a) Presidir las reuniones de trabajo de las Mesas.
- b) Convocar a reuniones y acciones que involucren a los-as integrantes de las Mesas.
- c) Revisar los documentos y memorias de las Mesas.
- d) Ser parte y asistir a las reuniones del Consejo Ejecutivo, cuando fuere convocado.
- e) Ser responsable de la ejecución de la agenda anual de la Mesa.
- f) Ser responsable del seguimiento a las acciones municipales orientadas al cumplimiento del Plan Equinoccio.
- g) Integrarse a los Consejos temáticos existentes o que se vayan creando: salud, educación, seguridad.

**Art. 28.- Nombramiento y designaciones.-** De entre los miembros "ciudadanos" del Consejo se elegirá un Vicepresidente (que será el coordinador permanente). La elección se dará por mayoría simple. El periodo de duración del cargo será de 4 años, siendo posible la reelección. Si el Vicepresidente ya no puede o ya no quiere seguir ejerciendo este cargo, comunicará al Consejo en Pleno quien aprobará el cambio y abrirá un proceso de elecciones.

Los/as coordinadores/as de Comités serán elegidos/as de entre los/as integrantes del Comité, durarán en funciones un año y podrán ser reelectos/as.

**Art. 29.- Quórum.-** Las reuniones plenarias se llevarán a cabo por lo menos cada cuatro meses, de forma ordinaria. Se instalará por lo menos con el 50% de sus integrantes y las resoluciones que deban someterse a votación se aprobarán con la mitad mas uno del total de los integrantes del Consejo.

**Art. 30.- Coordinación interna.-** Actuará como Secretaría Técnica del Plan Estratégico del DMDQ, la Asesoría de Prospectiva Estratégica y Proyectos del Municipio Metropolitano, la que proveerá de recursos humanos, técnicos, físicos y financieros básicos, indispensables para su funcionamiento. Aparte de los recursos provistos por el Municipio, podrá contar con aportaciones de diverso orden y naturaleza, siempre que sean lícitos y legítimos.

La DMPEC coordinará con la Vicepresidencia del Consejo Ciudadano el desarrollo de las actividades.

**Art. 31.- Remoción y renovación de integrantes.-** Los integrantes del Consejo pierden su calidad de tales por:

- a) inasistencia injustificada durante un año a las reuniones plenarias del Consejo.
- b) Por solicitud personal hecha llegar al Comité Directivo y ratificada por el Consejo en pleno.
- c) Por incurrir en una de las prohibiciones establecidas en el Art. 21.

Sección IV  
Componente Social

Parágrafo 1  
Consejo de Equidad

CC

RP





**ALCALDIA**

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**A** 0107

**Art. 32.- Conformación del Consejo de Equidad (CE).**- La Secretaría de Desarrollo Social (SDES) constituirá y convocará al Consejo de Equidad conformado por un delegado/a principal y un/a alterno/a de:

- a) Fundación Patronato
- b) Comisión de equidad social y de género
- c) Directores metropolitanos del Eje Social del MDMQ.
- d) COMPINA
- e) COMEDIS
- f) Organizaciones del pueblo afro e indio
- g) Organizaciones de migrantes, inmigrantes y refugiados
- h) Organizaciones de mujeres
- i) Organizaciones de jóvenes y niños.
- j) Organizaciones de adultos mayores

**Art. 33.- Coordinación del CE.**- El CE funcionará a nivel del Distrito bajo la coordinación de la SDES y con la participación de las instancias que conforman el eje social (direcciones metropolitanas, corporaciones y Fundación Patronato) y otras instancias institucionales.

**Art. 34.- Reuniones del CE.**- El CE se reunirá ordinariamente cada cuatro meses. Las reuniones del CE estarán presididas por un coordinador designado por y entre sus miembros, Dependiendo del tema a tratarse el CE podrá contar con invitados especiales, propiciando una cuota de libre participación ciudadana. Hará las veces de secretaría técnica del CE el/la delegado/a del SDES

**Art. 35.-Convocatorias al CE.**- El/la secretario/a se encargará de convocar por escrito a las reuniones a pedido del coordinador. El/la Secretaria del CE llevará un registro de actas de las reuniones y será responsable de hacer seguimiento de lo acordado y de mantener información actualizada de las actividades del Consejo.

### Parágrafo 2 Consejos Sociales

**Art. 36.- Consejos Sociales.**- Los Consejos Sociales amparados por leyes nacionales y/u ordenanzas funcionarán a nivel de las zonas metropolitanas, para lo cual la SEDS organizará su pleno funcionamiento contando con la participación de la Coordinación Territorial, los administradores zonales y las instancias del Eje Social, entre otras. La SDES **conjuntamente con la Comisión de Género y Equidad Social serán las instancias al interior del MDMQ responsables de la organización y/o registro de los Consejos existentes y de la promoción de nuevos Consejos.** Los nuevos consejos requerirán de por lo menos una ordenanza que los cree y regule.

## CAPÍTULO II INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE OPERACIÓN DEL SGP

### Sección I Legalización y registro de Organizaciones

**Art. 37.- Obligación de registro.**- El MDMQ organizará y actualizará permanentemente un registro de las organizaciones existentes en el Distrito que participen en las instancias del SGP, con los siguientes datos:

- a) Nombre de la organización / institución;
- b) Domicilio, dirección, teléfono, correo electrónico.
- c) Número y fecha del decreto ejecutivo o acuerdo ministerial, folio, y número de registro correspondiente; y *cu*

*RP*



**ALCALDIA**

**MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

**A 0107**

- d) Nómina actualizada de los miembros, nombre del representante legal y domicilio;

**Art. 38.- Requisitos para registro.-** Las organizaciones de cualquier tipo, sea ésta asociación, comité, centro, club, sociedad u otras afines, que de acuerdo a la Ordenanza No. 0187, forman parte de la estructura del SGP, deben registrarse obligatoriamente en el MDMQ, presentando los siguientes documentos:

- a) Ficha de información básica, que incluya la dirección completa, con indicación precisa de calles, número de inmueble, barrio, sector o parroquia, zona, número telefónico, fax, dirección de correo electrónico y casilla postal, si la tuviere;
- b) Copia de los estatutos y del documento que certifique su existencia legal;
- c) Nómina de socios/as, con la indicación de nombres, apellidos completos, número de cédula de ciudadanía. En caso de personas jurídicas deberá constar su razón social, el registro único de contribuyentes, nombre del representante legal y su nombramiento debidamente legalizado;
- d) Fotocopias de la cédula de ciudadanía y papeleta de votación de los directivos de la organización/institución;

**Art. 39.- Requisitos para legalización de comités barriales.-** Para constituir y legalizar comités barriales se presentarán al MDMQ los siguientes documentos:

- a) Solicitud de aprobación del estatuto de la organización en original y dos copias patrocinada por un/una abogado/a. La organización indicará con precisión su dirección completa, con indicación precisa de calles, número de inmueble, barrio, sector o parroquia, zona, número telefónico, fax, dirección de correo electrónico y casilla postal, si la tuviere;
- b) Original y copia del acta constitutiva de la organización, que deberá contener nombres y apellidos completos, firma autógrafa de por lo menos diez socios/as fundadores y el número de cédula de ciudadanía. Esta acta deberá estar certificada por la secretaría provisional, con la indicación de que las firmas y rúbricas corresponden a los/las socios/as. Las personas que no supieren firmar, dejarán impresa su huella digital;
- c) Estatuto original y copia, debidamente certificadas y firmadas por la secretaría provisional, con la indicación de que el documento fue discutido y aprobado en dos sesiones de fechas diferentes por parte de la Asamblea General;
- d) Nómina de socios/as fundadores, con la indicación de nombres, apellidos completos, domicilio, nacionalidad, estado civil, profesión u ocupación, y número de cédula de ciudadanía. En caso de personas jurídicas deberá constar su razón social, el registro único de contribuyentes, nombre del representante legal y su nombramiento debidamente legalizado; así como, copia certificada del acta de la sesión en la que se decidió formar parte de la nueva organización;
- e) Fotocopias de la cédula de ciudadanía y papeleta de votación de cada una de los/las socios/as. En caso de ciudadanos/as extranjeros, copia de pasaporte con la visa permanente;
- f) Certificado de apertura de cuenta en una entidad bancaria.
- g) Certificación de la Unidad de suelo de la Dirección de Planificación sobre la legalidad del asentamiento.

**Art. 40.- Requisitos adicionales.-** Los comités barriales a más de cumplir con los documentos previstos en esta sección, deberán incluir en sus Estatutos y acreditar para su aprobación, lo siguiente:

- a) Mecanismo de elección universal de directivos
- b) Participación de inquilinos, establecimientos estudiantiles, organizaciones juveniles
- c) Elección bianual de directiva, con criterios de equidad de género y generacional
- d) Plan de trabajo aprobado por la Asamblea. *ce*





**ALCALDIA**

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**A** 0107

**Art. 41.- Beneficios.-** Las organizaciones que participen en el SGP, tendrán el derecho de intervenir en todos los procesos de participación y consulta; y de acceder a los beneficios de los estímulos participativos previstos en el presente Reglamento.

### Sección II

#### Del Presupuesto Territorial Consolidado

**Art. 42.- Programación Presupuestaria:** Todas las dependencias municipales, incluidas las empresas, fundaciones y corporaciones prepararán hasta la segunda semana de septiembre de cada año su programa de trabajo para el año siguiente, sobre la base de la estimación provisional de ingresos efectuada por la Dirección Metropolitana Financiera.

**Art. 43.- Información Presupuestaria.-** El MDMQ pondrá a disposición de las instancias de participación del SGP la información necesaria y suficiente sobre la ejecución presupuestaria para que éstas puedan decidir las prioridades de trabajo para el año siguiente, de manera que los planes de las instancias municipales, una vez elaborados, consideren las prioridades ciudadanas.

**Art. 44.- Presupuesto Territorial Consolidado.-** Todas las instancias municipales presentarán para la discusión presupuestaria sus respectivos presupuestos, que serán tratados de manera consolidada, sectorial y territorialmente en el Concejo Metropolitano, manteniendo el principio de unidad presupuestaria.

Cada empresa, fundación y corporación metropolitana entregará a las Administraciones Zonales, hasta antes del 10 de septiembre de cada año, su presupuesto territorializado, tomando en cuenta lo que se destinará a inversiones a ejecutarse en el territorio de cada zona. El/la Administrador/a Zonal, a través del CIZ, consolidará esta información.

### Sección III

#### Del Presupuesto Participativo Zonal

**Art. 45.- Presupuesto Participativo Zonal.-** Cada administración establecerá en su programación anual el monto de su presupuesto de inversiones a ser discutido participativamente que de conformidad con la ordenanza 0187, no será inferior al 40%.

La administración zonal (AZ) establecerá de manera pública los criterios de asignación sectorial de este porcentaje, de modo que cada cabildo sectorial conocerá de manera precisa el monto que será discutido en el presupuesto participativo. En base a esta cifra, la AZ establecerá un conjunto de procedimientos específicos para realizar la discusión, la priorización y finalmente la definición de las obras que serán ejecutadas con cargo a este presupuesto.

La AZ y el respectivo comité de gestión firmarán un acuerdo concreto relativo a la ejecución de las obras decididas.

**Art. 46.- Prioridades de la comunidad.-** La Administración Zonal promoverá consensos en la comunidad sobre las prioridades a ser atendidas anualmente con el presupuesto participativo. La priorización se hará sobre la base de la atención preferente a necesidades básicas como agua, alcantarillado, vías, seguridad, parques, alumbrado público, etc. Otro criterio que contribuye a la priorización de obras y necesidades, será el establecimiento de acuerdos de gestión compartida.

### Sección IV

#### Estímulos e Incentivos Participativos

**Art. 47.- Estímulos e Incentivos.-** A más de los previstos en la ordenanza 0187, los estímulos podrán ser: caravanas culturales, becas de escolaridad, capacitación a dirigentes, apoyo para



**ALCALDIA**

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**A 0107**

festejos en fiestas de Quito y fin de año, tarjeta para uso gratuito de trolebús y Ecovía por 6 meses para dirigentes comunitarios, donación de un Seguro Universal de Salud, pases libres para entrar a museos por un año, entradas gratuitas a los balnearios municipales.

El MDMQ, organizará un concurso para la asignación de una obra de hasta US\$ 15.000 al sector más participativo.

Cada administración zonal precisará y difundirá los mecanismos de estímulo a partir de la Ordenanza 0187 y este Reglamento. Para ello cada contará con presupuesto específico para las actividades de participación.

**Art. 48.- Capacitación, Difusión y Promoción.-** El Instituto de Capacitación Municipal, ICAM, diseñará y ejecutará un plan de capacitación que incluya programas y proyectos de capacitación a los funcionarios y funcionarias municipales que implementan el SGP en el Distrito, así como a dirigentes y dirigentas de organizaciones que participen activamente en el SGP. El plan deberá establecer indicadores y metas medibles y cuantificables, que permitan realizar la evaluación de impacto y la verificación de los resultados de este proceso.

A través de las unidades desconcentradas de comunicación y diálogo social de las Administraciones Zonales, la Asesoría de Comunicación y Diálogo Social coordinará el diseño de campañas informativas del SGP a través de medios de comunicación alternativos y realizará el seguimiento para verificar el grado de efectividad.

La Asesoría de Comunicación y Diálogo Social, diseñará y ejecutará un plan de comunicación del SGP-RC que contemple campañas de promoción y difusión en medios masivos a nivel Distrital.

**Art. 49.- Incentivos a promotores del SGP-RC.-** A más de los establecidos en la Ordenanza 187, las Administraciones Zonales determinarán horarios especiales de trabajo para los funcionarios que intervienen directamente en la implementación del SGP, considerando el trabajo que realizan fuera del horario regular de trabajo.

La Coordinación Territorial creará un estímulo anual a la mejor gestión participativa que realice una administración zonal. Para el efecto se analizará y calificará la mejor gestión participativa zonal sobre la base de cumplimiento de objetivos, metas e indicadores definidos en los planes zonales de implementación del SGP, aprobados por la Coordinación Territorial.

La Asesoría de Relaciones Internacionales en coordinación con la Coordinación Territorial Metropolitana, realizará las gestiones pertinentes para premiar anualmente a tres de los más destacados funcionarios/as en la implementación del SGP en el DMQ, con la asistencia a eventos de capacitación o socialización de experiencias de gestión participativa en el extranjero. La gestión será calificada en cada una de las Administraciones Zonales, por un delegado del Comité de Gestión del Cabildo Zonal y el/la Administrador/a Zonal, quienes nominarán a un promotor, que pasará a la selección a nivel del Distrito. A nivel Distrital un jurado calificador integrado por el Coordinador Territorial, un delegado de los Comités de Gestión de las Administraciones Zonales y el Presidente de la Comisión de Lucha Contra la Corrupción del MDMQ, seleccionarán a los tres mejores promotores del SGP del MDMQ, quienes serán acreedores al estímulo anteriormente descrito.

### CAPÍTULO III SUBSISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

**Art. 50.- Voluntad política.-** El subsistema de rendición de cuentas responde a la voluntad política de las autoridades metropolitanas de implementar, en el marco del SGP, mecanismos y prácticas de rendición de cuentas con información suficiente, oportuna y veraz que permita a la ciudadanía





**ALCALDIA**

**MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

**A**

0107

ejercer el derecho a ser informada y a conocer, entender y evaluar los avances de la gestión y las decisiones y conducta de los funcionarios del MDMQ.

**Art. 51.- Rendición acreditada de cuentas:** La rendición de cuentas debe justificar, argumentar y demostrar, a través de medios verificables, la eficacia de la administración municipal; lo que implica comparar lo ejecutado con lo planificado, para establecer los cumplimientos, los incumplimientos y las modalidades de gestión utilizadas.

**Art. 52.- Obligación de Rendir Cuentas.-** Están obligados a rendir cuentas de conformidad con el presente Reglamento, las autoridades electas y los trabajadores, empleados y funcionarios de la municipalidad y de las empresas, fundaciones y corporaciones metropolitanas.

**Art. 53.- Niveles de rendición de cuentas.-** El subsistema de rendición de cuentas comprende los siguientes niveles: Político, Estratégico y Operativo.

**Art. 54.- Alcalde Metropolitano.-** El Alcalde Metropolitano rendirá cuentas principalmente sobre:

- a) Ofertas de campaña (plan notariado)
- b) Planes estratégicos
- c) Proyectos metropolitanos
- d) Planes Operativos Anuales
- e) Ejecución del Presupuesto General y Presupuesto Participativo Metropolitano.
- f) Procesos de toma de decisiones
- g) Institucionalización del SGP-RC.

Para el efecto las Secretarías de Desarrollo y Equidad Social, Desarrollo Económico y Desarrollo Territorial; la Coordinación Territorial y la Administración General, generarán permanentemente la información que permita demostrar los cumplimientos, la eficiencia y eficacia de la gestión del Alcalde; así como exponer las limitaciones detectadas en el periodo y/o las omisiones con sus respectivos justificativos.

**Art. 55.- Concejales Metropolitanos.-** Los concejales y concejalas están obligados a rendir cuentas principalmente sobre:

- a) Propuestas de campaña;
- b) Acciones de legislación: ordenanzas propuestas / aprobadas;
- c) Fiscalización realizada con indicadores de gestión construidos, aprobados por la comisión en pleno, para su labor;
- d) Representaciones del Concejo, del Alcalde en Directorios de empresas y corporaciones;
- e) Propuestas y acciones sobre las delegaciones realizadas por el Alcalde y el Concejo Metropolitano, a nivel local, nacional e internacional;
- f) Trabajo en las comisiones en términos cuantitativos y cualitativos, resaltando su participación y evaluando la respuesta institucional y nivel de responsabilidad de técnicos y funcionarios de apoyo;
- g) Iniciativas acogidas por la municipalidad o/y por la ciudad impulsadas desde la Concejalía.

Los Concejales/as rendirán cuentas permanentemente a través del portal municipal en Internet. Para el efecto la Dirección de Informática facilitará los accesos que sean necesarios para que los Concejales/as actualicen directamente la información.

**Art. 56.- Direcciones.-** Los directivos y funcionarios responsables de las Direcciones Metropolitanas deberán rendir cuentas sobre los resultados alcanzados a partir de sus planes operativos anuales y los presupuestos acordados y ejecutados.

cc



**ALCALDIA**

**MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

**A**

0107

**Art. 57.- Empresas, Corporaciones y Fundaciones Metropolitanas:** Los directivos y funcionarios responsables de la administración de las Empresas, Corporaciones y Fundaciones Metropolitanas deberán rendir cuentas principalmente sobre:

- a) Cumplimiento de Planes Operativos Anuales
- b) Ejecución del presupuesto acordado
- c) Acciones emergentes o imprevistas
- d) Cumplimiento de compromisos asumidos con la comunidad
- e) Intervención en las zonas

**Art. 58.- Formas de RdC en el Nivel Estratégico.-** El nivel estratégico rendirá cuentas de tres maneras:

- a) A través de la entrega de información al Alcalde quien se encargará de presentarla a la ciudadanía dentro de su periódica rendición de cuentas.
- b) Mediante una rendición de cuentas directa a la ciudadanía a través de los medios de comunicación (Web, TV, radio, prensa, publicaciones); ante audiencias específicas en representación de la sociedad civil, como por ejemplo a los Cabildos Sectoriales y/o Comités de Gestión; o ante las veedurías ciudadanas conformadas de acuerdo al reglamento correspondiente.
- c) Participación en los eventos de rendición de cuentas organizados por las administraciones zonales, favoreciendo la territorialización de la gestión participativa.

**Art. 59.- Nivel Operativo/Administraciones Zonales.-** Los directivos y funcionarios responsables de la gestión de las Administraciones Zonales, están obligados principalmente a rendir cuentas sobre:

- a) Planes Operativos Anuales zonales
- b) Presupuesto acordado en la zona
- c) Presupuesto territorial consolidado por zona aprobado y ejecutado.
- d) Discusión, decisión y ejecución del Presupuesto participativo zonal
- e) Cumplimiento de los compromisos asumidos con la comunidad en las instancias del SGP
- f) Cumplimiento de las funciones previstas en el artículo 17 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

**Art. 60.- Rendición de Cuentas de los representantes de la sociedad civil:** Las administraciones zonales podrán promover que los/as dirigentes comunitarios también rindan cuentas de las responsabilidades que ejercen en representación de la comunidad y de sus acciones concretas en obras y proyectos de cogestión; incluyendo la posible administración de fondos comunitarios.

**Art. 61.- Generación de información entre niveles:** Las administraciones zonales, empresas, fundaciones y corporaciones deben generar la información oportuna, veraz y suficiente para que sea incorporada en las rendiciones de cuentas de los niveles político y programático. A su vez la información producida por estos niveles formará parte de la rendición de cuentas de las administraciones zonales. La información deberá entregarse y compartirse entre las distintas instancias administrativas de la municipalidad mencionadas en este artículo, durante el mes de diciembre de cada año, para que sea procesada y difundida en las RdC anuales.

**Art. 62.- Rendición de Cuentas en las Fases de la Gestión Municipal:** En cada una de las fases de la gestión municipal (Planificación, Ejecución y Evaluación) se aplicarán normas y procedimientos que garanticen la transparencia y la generación de las informaciones indispensables para poder rendir cuentas de conformidad con el presente reglamento. *CE*

*R*





**ALCALDIA**

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**A** 0107

**Art. 63.- Fase de Planificación:** Los planes que elaboren las instancias de la administración municipal deberán implementar las modernas herramientas de gestión y planificación, (debiendo incluir al menos: líneas de base, metas, indicadores, presupuestos y medios de verificación cuantificables y medibles) que posibiliten una rendición acreditada de cuentas.

**Art. 64.- Fase de Ejecución:** La ejecución de planes, programas y proyectos, tanto de infraestructura como sociales, que implican la firma de convenios y/o contratos, y esencialmente la contratación de obras, servicios y adquisición de bienes se regirá por los principios de transparencia, publicidad, competencia, debido proceso, igualdad, de conformidad con la ley de contratación pública, y las normas del sistema CONTRATANET.

Para efectos de la rendición de cuentas en esta fase se producirá información que permita verificar la legalidad e idoneidad de los procesos, la información y documentación deberán estar al alcance de todos los interesados, oferentes y de la ciudadanía beneficiaria de obras, servicios y acción municipal, sin restricciones. Los procedimientos deben asegurar la participación del mayor número de interesados para determinar la oferta más conveniente; todos los oferentes tendrán la facultad de ejercer sus derechos al amparo de las normas jurídicas con los mismos derechos, obligaciones y condiciones dentro del proceso.

**Art. 65.- Información en Internet:** Según corresponda a cada instancia, la sección de rendición de cuentas del portal municipal en Internet y las páginas Web de las personas obligadas a rendir cuentas en virtud de la ordenanza 187, contendrá al menos la información que consta en el Anexo 1.

**Art. 66.- Fase de Evaluación:** La información de evaluación de la rendición de cuentas se generará en las siguientes modalidades de evaluación:

- a) **Auto evaluación:** los responsable de la rendición (en los tres niveles: político, programático, operativo) analizarán los logros y límites de los actos de rendición de cuentas ejecutados, la calidad de la información presentada, los formatos utilizados, las respuestas de la ciudadanía.
- b) **Auditorías internas y externas y fiscalización:** Estos procedimientos permitirán contar con informes sobre la legalidad y veracidad tanto de la gestión (grado y calidad del cumplimiento de los objetivos) y de administración financiera (ejecución presupuestaria, ejecución del gasto –inversión y corriente-)
- c) **Control social:** Con posterioridad a los eventos de RdC la ciudadanía en los distintos niveles de interlocución establecidos en el SGP, deberá exponer sus criterios y valoraciones; por su parte el MDMQ deberá integrar sus recomendaciones para futuros eventos o acciones de rendición de cuentas. También recogerá las observaciones y requerimientos que se reciban de la ciudadanía vía Internet.

**Art. 67.- Mecanismos:** En cumplimiento de lo previsto en la Ordenanza 0187, se organizarán eventos de rendición de cuentas en el marco de las instancias de los respectivos componentes del SGP, durante los meses de enero y febrero de cada año. La coordinación general de los eventos de rendición de Cuentas estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo y Equidad Social y la Coordinación Territorial.

**Art. 68.- Eventos de Rendición de Cuentas:** Para la organización de los eventos de Rendición de cuentas se observará la metodología contenida en el Anexo 2 "Guía de Eventos de RdC" del presente Reglamento.

**Art. 69.- Preparación de la información:** La información necesaria para la RdC será organizada y procesada de acuerdo a la "Guía de Matrices" que constan en el Anexo 3 del presente Reglamento. *ce*



**ALCALDIA**

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**A**

0107

**Art. 70.- RdC Anual.-** Los responsables de rendir cuentas en todas y cada una de las instancias de la municipalidad, empresas, corporaciones y fundaciones metropolitanas, organizarán los eventos de rendición de cuentas durante los primeros 60 días cada año. El alcalde metropolitano presentará su rendición de cuentas ante el Concejo Metropolitano, la Asamblea de Quito; y directamente a la ciudadanía mediante un programa de radio y TV de difusión en el Distrito Metropolitano.

**Art. 71.- RdC al final de gestión.-** El año que corresponda cambio de administración municipal, la rendición de cuentas de alcalde y concejales metropolitanos, se realizará por lo menos con 15 días de anterioridad a la posesión oficial de nuevas autoridades de la municipalidad.

**Art. 72.- Uso de la Web para la RdC:** La Administración General Metropolitana, en coordinación con las instancias técnicas, informáticas y comunicacionales de la municipalidad, debe garantizar el correcto funcionamiento, del portal para el acceso al público, de la información del MDMQ en cumplimiento de la LOTAIP. La mencionada Administración deberá garantizar que las especificaciones técnicas de la web, sean las necesarias para lograr un portal de fácil y rápido acceso.

La web deberá ofrecer entre otros, servicios de: diálogo interactivo de los ciudadanos usuarios con alcalde metropolitano y concejales/as, links, fotografías y un registro de los datos generales de las personas visitantes del portal, que deberá estar a disposición de usuarios y responsables de la actualización de la información.

**Art. 73.- Actualización Web.-** Todas las instancias de la municipalidad, incluyendo a las empresas, corporaciones y fundaciones metropolitanas designarán un responsable de alimentar y actualizar la información en la Web y de informar trimestralmente a la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción sobre el cumplimiento del presente reglamento en su respectiva dependencia o institución;

**Art. 74.- Facilidades para control.-** Todas las instancias del MDMQ darán las facilidades para las acciones de seguimiento y monitoreo de cumplimiento de la rendición de cuentas por parte de la Comisión de Seguimiento del SGP-RC, la Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción; de la Comisión Cívica de Control de la Corrupción respecto del CONTRATANET y de la Defensoría del Pueblo sobre la LOTAIP, según corresponda.

### CAPÍTULO IV

#### VEEDURÍAS CIUDADANAS METROPOLITANAS (VCM)

**Art. 75.- Objeto.-** El objeto de las VCM es el monitoreo, control y vigilancia social de las actividades en el ámbito de aplicación determinado, respecto de la gestión pública municipal de los programas de salud, educación, bienestar social, medio ambiente, servicios públicos, vivienda, etc.; la ejecución de obras, contratos públicos, toma de decisiones administrativas; formulación y ejecución de presupuestos, actuación de los funcionarios; y ejecución de proyectos, concesiones, licitaciones, entre otras.

**Art. 76.- Atribuciones.-** Son atribuciones de las VCM:

- a) Ejercer su función en entidades municipales y sobre instituciones privadas de interés público, en el ámbito determinado en el presente Reglamento;
- b) Solicitar la información o documentos a interventores, supervisores, ejecutores, autoridades contratantes y a todas aquellas que tuvieran alguna vinculación con lo solicitado, para asegurar el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos objeto del control;
- c) Sugerir a la CMLCC la designación de peritos de fuera de su seno; *CC*





**ALCALDIA**

**MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

**A**

**0107**

- d) Vigilar los procesos de planeación, presupuestación y ejecución del gasto público; conocer los planes, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestarios asignados, metas fiscales y financieras; procedimientos técnicos y administrativos; y, los cronogramas de ejecución previstos desde el momento de su iniciación;
- e) Vigilar que los procesos de contratación se realicen de acuerdo con normas legales vigentes;
- f) Evaluar calidad técnica de obras y servicios, y su impacto en la calidad de vida de los usuarios del Distrito Metropolitano de Quito;
- g) Estar presentes en el proceso que corresponda antes, durante y después de la ordenación de gastos en el programa, proyecto, contrato objeto del control;
- h) Solicitar la información o documentos a interventores, supervisores, ejecutores, autoridades contratantes y a todas aquellas que tuvieran alguna vinculación con lo solicitado, para asegurar el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos objeto del control; y,
- i) Las demás que la CMLCC le otorgue.

**Art. 77.- Obligaciones.-** Son obligaciones de las VCM:

- a) Ajustarse al Plan de VCM aprobado por la CMCC-QH
- b) Informar a la CMCC-QH por escrito sobre las actuaciones, hechos y omisiones de aquellos funcionarios públicos municipales o privados con ingerencia pública, que configuren posibles delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación pública y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;
- c) Mantener reuniones periódicas de seguimiento con la contrapartida que designe la CMCC-QH;
- d) Realizar las investigaciones del caso, mediante entrevistas, observaciones o cualquier mecanismo que se estime conveniente según el objeto de la VCM;
- e) Elaborar y presentar informes periódicos y/o anuales, de ser el caso, para el conocimiento de la CMCC-QH;
- f) Entregar un informe final a la CMCC-QH con las conclusiones obtenidas de la gestión de la VCM.
- g) Cumplir objetiva, imparcial y transparentemente las funciones de vigilancia y control social de la gestión pública que le sean inherentes; y,
- h) Las demás que disponga el Pleno de la CMCC-QH.

**Art. 78.- Tipos de VCM.-** Las VCM pueden ser generales o especiales. Son generales aquellas que se refieren a programas, proyectos y en temas vinculados a la administración pública municipal, así como al acompañamiento a dichos procesos durante su realización o una vez culminados.

Son especiales, de acuerdo a las políticas dictadas por la CMLC-QH, aquellas a quienes se les encarga alguna actividad de control y vigilancia social, de carácter especial y fuera de las previsiones de este Reglamento.

**Art. 79.- Iniciativa.-** Las veedurías podrán conformarse por iniciativa de la CMLCC-QH o por iniciativa de la sociedad civil.

Cuando la iniciativa provenga de la CMCC-QH, ésta elaborará previamente un proyecto e invitará a los ciudadanos/as y organizaciones a conformar la VCM.

Cuando la iniciativa provenga de la sociedad civil organizada e interesada en promover una VCM, ésta deberá presentar una propuesta sustentada, que incluya su justificación, objetivos, metodología, estructura, cronograma y presupuesto, la cual será conocida y aprobada por el Pleno de la CMLCQH o por quién éste designe. *cc*





**ALCALDIA**

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**A** 0107

Se entiende como sociedad civil organizada a las entidades sin fines de lucro, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y eclesiales, que se hallaren debidamente acreditadas para su funcionamiento y representación de acuerdo a la ley y el presente reglamento.

La coherencia y sustentación de esta propuesta será evaluada por la Comisión como requisito para su aprobación. Una vez aprobada se emitirá las Credenciales respectivas.

**Art. 80.- Procedimiento de constitución de una VCM.-** En ambos casos de iniciativa descritos en el artículo anterior, el procedimiento de constitución de una VCM es el siguiente:

- a) **Fase de planificación de la propuesta.-** En el caso que la iniciativa sea de la CMCC-QH, la realización de un taller de capacitación sobre la naturaleza, objetivos y funciones de las VCM este taller será convocado por este organismo de oficio. Si la iniciativa proviene de organizaciones de sociedad civil, los interesados/as solicitarán a la CMCC-QH que convoque el taller referido e invite al grupo meta propuesto por los promotores.

La convocatoria para este evento la hará la CMCC-QH de manera pública y buscando el mejor mecanismo que asegure la participación democrática de los ciudadanos.

En el taller participarán los "promotores" de la iniciativa y los representantes de las organizaciones sociales o de las instancias de representación ciudadana interesadas, las que podrán incorporarse al grupo indicado;

- b) **Fase de formalización de la propuesta.-** Los participantes presentarán la solicitud de creación de la VCM sobre la base de un formulario de solicitud (F1. CMCC-QH) que será entregado a la CMCC-QH, a este documento se adjuntan los anexos respectivos.

El formato de esta solicitud, al menos, contendrá la siguiente estructura básica: Marco conceptual; Base normativa; Requisitos; Proyecto de Gestión de la VCM; y Compromisos;

- c) **Fase de análisis de la propuesta.-** Posteriormente, la CMCC-QH realizará la evaluación de la documentación entregada. Si es el caso, se comunicará a los interesados/as las observaciones realizadas o se solicitará mayor información para fortalecer la propuesta; y,
- d) **Fase de resolución de la propuesta.-** Aprobada la propuesta mediante una resolución del Pleno de la CMCC-QH, se entregará una credencial a los veedores y veedoras para que accedan a la información requerida en sus actividades.

**Art. 81.- Integración.-** Las VCM podrán estar integradas por ciudadanos/as, sin ningún tipo de discriminación, siempre y cuando cumplan los requisitos previstos en el presente reglamento.

El número de veedores se determinará de acuerdo con la dimensión del objeto, tratando de formar equipos multidisciplinarios. Además, los veedores deben tener la suficiente voluntad, disponibilidad de tiempo y capacidad técnica, en caso de requerirla, para desarrollar las actividades de la VCM y no presentar posibles conflictos de intereses respecto del objeto de la VCM.

**Art. 82.- Requisitos.-** Para ser veedor metropolitano es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Ser residente en Quito por un lapso no inferior a 3 años;
- b) No ser titular de cargo en la entidad objeto de la VCM ni en organismos de control que tengan competencia respecto de dicha entidad;
- c) No ejercer la dirigencia activa de un partido o movimiento político;
- d) No tener conflicto de intereses con el asunto objeto de la VCM;
- e) No haber recibido sentencia condenatoria y ejecutoriada por delitos penales;



**ALCALDIA**

**MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

**A 0107**

- f) No haber sido destituido de cargo público por actos cometidos en el ejercicio de una función pública;
- g) No estar vinculado por matrimonio, unión de hecho o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, y/o segundo de afinidad con el contratista, interventor, proveedor, representante legal de la institución o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa, así como con los servidores públicos que tengan participación directa o indirecta en la ejecución de los mismos, y,
- h) Firmar y cumplir un Acuerdo de Confidencialidad y Manejo de Información (ACM), y una Declaración sobre Conflictos de Interés (DCI). Estos documentos serán debidamente inscritos y protocolizados ante un notario público del Distrito Metropolitano de Quito.

**Art. 83.- Obligaciones de los/as Veedores/as.-** *Son obligaciones de los veedores metropolitanos:*

- a) Firmar un convenio con la CMCC-QH, que incluirá, obligatoriamente, cláusulas especiales que hagan referencia expresa a los ACM y DCI;
- b) Comprometerse a guardar absoluta reserva sobre la información directa o indirecta, producida y obtenida en el ejercicio de su actividad hasta que la CMCC-QH se pronuncie sobre el informe final para el cual fue constituida;
- c) Usar la credencial para los fines que fue creada la VCM y solamente durante el tiempo para el cual fue constituida;
- d) No utilizar la información obtenida con fines políticos o proselitistas durante el tiempo de ejecución de la veeduría;

**Art. 84.- Obligaciones de la CMCC-QH.-** Son obligaciones de la CMCC-QHD:

- a) Establecer un plan de formación y capacitación de veedores ciudadanos
- b) Dar a conocer los resultados de la VCM a los medios de comunicación;
- c) Enviar la documentación obtenida por la VCM a los organismos competentes;
- d) Publicar las experiencias de las VCM;
- e) Fortalecer el trabajo de los veedores; y,
- f) Promover el cumplimiento de la LOTAIP.

**Art. 85.- Proyecto de Gestión de la VCM.-** La CMCC-QH o los veedores metropolitanos según el caso, deberán elaborar un Proyecto de Gestión de la VCM (PG-VCM) que facilite la gestión eficiente, control, supervisión, seguimiento y evaluación continua de sus actividades.

Este deberá contener los siguientes elementos:

**I. Definición del objeto de la VCM.-** Este elemento debe describir claramente el objeto de la VCM de acuerdo a los siguientes parámetros básicos de idoneidad, factibilidad, oportunidad, accesibilidad, eficiencia y eficacia:

- a) Definición de las actividades sobre las cuales se realizará la VCM;
- b) Presentación del Plan de Trabajo de la VCM;
- c) Calificación de la VCM por parte de la CMCC-QH;
- d) Recolección de información básica necesaria para precisar el problema, el objeto y los objetivos; y,
- e) Ubicación de informantes claves.

**II. Planificación operativa:**

- a) Definición de objetivos, metas y enfoques;
- b) Definición realista de plazos para la presentación de resultados; y,
- c) Valoración de tiempos y compromisos de cada veedor/a metropolitano.

**III. Reajuste del proceso.** CC





**A** 0107

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

### ALCALDIA

- a) Evaluación de la gestión;
- b) Reorientación de actividades;
- c) Reasignación de responsabilidades; y,
- d) Ajuste de tiempos.

#### **IV. Producción de informes.**

- a) Información documentada;
- b) Precisión en los hallazgos;
- c) Identificación de mejoras; y,
- d) Confidencialidad.

#### **V. Socialización de resultados.**

- a) Enfoque proactivo; y,
- b) Presentación de informe final de acuerdo a lo determinado en el Reglamento.

**Art. 86.- Apoyo Institucional.-** La participación de los/as ciudadanos/as es de carácter cívico y honorífico; y si bien no incrementará su patrimonio, tampoco lo disminuirá. Por excepción podrá reconocerse el pago de dietas para los veedores, en caso de contar con recursos propios y previa la calificación de la veeduría como "especial", por parte de la Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción.

La Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, con aval de las Direcciones Metropolitanas, en el caso que se requiera, brindará apoyo logístico y económico para la realización de sus actividades, en medida de sus capacidades y en los términos del Plan de VCM aprobado anualmente.


La Comisión extenderá una credencial a quienes, dentro de cada VCM, han sido previamente calificados para requerir información de las instituciones o autoridades competentes en el asunto materia de la misma.

### **CAPÍTULO V COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL PLAN ESTRATÉGICO**

**Art. 87.- Funciones de la Comisión de Seguimiento del Plan Estratégico.-** La Comisión de Seguimiento es una instancia permanente de seguimiento, consulta y asesoría del SGP-RC, cuyas funciones serán entre otras:

- a) Dar seguimiento a la dinámica de las distintas instancias y mecanismos de participación del SGP.
- b) Opinar sobre los planes, programas, políticas, presupuesto, acciones y políticas participativas de la municipalidad.
- c) Definir indicadores de gestión en función de los planes, programas, proyectos y acciones participativas que ejecute la municipalidad.
- d) Evaluar anualmente las acciones y logros del SGP-RC e informar sus resultados al Concejo Metropolitano.
- e) Sugerir cambios o modificaciones a las ordenanzas, reglamentos o procedimientos del SGP-RC, para su mejor funcionamiento.

**Art. 88.- Secretaría Técnica del Comité.-** La Secretaría Técnica será la responsable de:

- a) Organizar y convocar las reuniones del Comité de Seguimiento.
- b) Viabilizar el cumplimiento de las resoluciones del Comité de Seguimiento y en ese marco organizar eventos y procesos tendientes a reforzar el SGP-RC.
- c) Mantener canales de información y comunicación al interior del SGP. 





**A** 0107

**ALCALDIA**

**MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

- d) Administrar un banco de datos con información cualitativa y cuantitativa que permita la evaluación por parte del Comité.
- e) Sistematizar las propuestas y experiencias de las instancias del SGP y sus subsistemas.
- f) Seguimiento de los convenios y acuerdos logrados en los acuerdos zonales, sectoriales y asambleas parroquiales.
- g) Notificar los actos resolutivos de la comisión de seguimiento a la Comisión de Planificación y Participación del Concejo Metropolitano.
- h) Administrar los documentos, acuerdos, convenios y actos generados por la Comisión de Seguimiento del SGP-RC

**DISPOSICIONES TRANSITORIAS.-**

**PRIMERA.-** Durante el 2007 se realizarán talleres de capacitación y eventos preparatorios de conformación de las instancias del SGP-RC, tanto al interior de la municipalidad como dirigido a líderes y lideresas barriales, a los espacios de cabildos, comités de gestión, etc que venían funcionando en virtud de la ordenanza 046.

Se encarga esta misión al ICAM en coordinación con la Secretaría de Desarrollo y Equidad Social y la Coordinación Territorial, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

**SEGUNDA.-** El MDMQ organizará en el plazo de 60 días a partir de la aprobación de este reglamento la unidad administrativa encargada del registro de organizaciones y legalización de los comités barriales.

**TERCERA.-** Las instancias técnicas, informáticas y comunicacionales de la municipalidad, empresas, corporaciones y fundaciones metropolitanas, deberán reestructurar y/o desarrollar sus sitios Web en base al modelo de Web de RdC preparado por la CMLCC.

**DISPOSICIÓN FINAL.-**

El presente Reglamento entrará en vigencia a partir de la fecha de su aprobación.


Dado, en Quito, **11 DIC 2007**

  
**PACO MONCAYO GALLEGOS**  
Alcalde Metropolitano de Quito

**RAZON:** Siento por tal que la Resolución que antecede fue suscrita por el General Paco Moncayo Gallegos, Alcalde Metropolitano de Quito, el

**11 DIC 2007**

**- LO CERTIFICO.- 11 DIC 2007**

  
**DRA. MARIA BELEN ROCHA DIAZ**  
Secretaria General del Concejo Metropolitano

RJR/mm.  
13-06-2007.  
355-2006

0355-2006.



**ALCALDIA**

**A 0107**

## **MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

### **ANEXO 1**

#### **NORMATIVA**

- Ley Contratación Pública y Reglamento
- Reglamentos de Contrataciones de menor cuantía
- Reglamentos Internos
- Estatutos
- Manuales
- Procedimientos
- Formularios
- Modelos de Contratos
- Montos anuales
- Formas de Contratación / Montos Ilimites
- Mecanismos de fiscalización y revisión ex – post
- Modelos de Pactos de integridad / honestidad

#### **PRECONTRACTUAL**

- Estudios completos: estudios de prefactibilidad, informes técnicos que justifiquen la contratación, diseños, planos, especificaciones generales, especificaciones técnicas, fiscalización de estudios, programación, presupuestos referenciales.
- Cronograma de procesos precontractuales
- Procedimiento de precalificación
- Integración del Comité de Contrataciones.
- Información sobre selección de colegio profesional afín a la contratación, forma de designación de delegados de dichos colegios.
- Hojas de vida de miembros del Comité de Contrataciones.
- Convocatoria
- Preguntas y aclaraciones
- Actas de Comités
- Ofertas técnicas y económicas
- Informes de comisiones técnicas
- Acta de adjudicación
- Montos adjudicados. Cuadros comparativos de precios y características técnicas.
- Informes previos de los Organismos de Control

#### **CONTRACTUAL**

- Contratos firmados (servicios, obras, bienes, concesiones, arrendamiento, comodatos, laborales etc)
- Garantías
- Cronograma. Fases de ejecución
- Presupuesto
- Informes de Fiscalización
- Participación de veedurías ciudadanas
- Servicios tercerizados
- Terminación contractual unilateral
- Contratistas incumplidos
- Ejecución de garantías
- Pactos de integridad / honestidad firmados

#### **POST CONTRACTUAL**

- Mecanismos de solución alternativa de conflictos
- Estado / resolución de juicios y controversias

*ce*

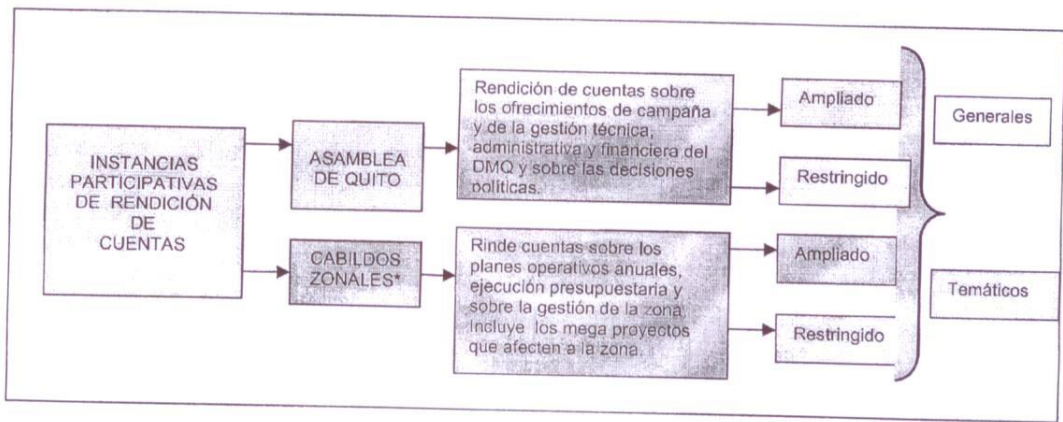




ANEXO 2

GUIA DE EVENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

1.- TIPOS DE CABILDOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS



\* Los mismos procedimientos serán asumidos en los: cabildos sectoriales; cabildos sub sectoriales; asamblea barrial y comunal.

▪ **Rendición de Cuentas en la Asamblea de Quito**

La Asamblea de Quito es el espacio de participación ciudadana pertinente para que las autoridades y funcionarios de la municipalidad rindan cuentas al conjunto de la ciudad, sobre los ofrecimientos de campaña, los logros alcanzados en el periodo; las obras y/o acciones realizadas y que no estén incluidas en los planes; así como, respecto de las omisiones (aquellos ofrecimientos de campaña o programas o proyectos establecidos en los planes estratégicos y operativos, que no se han cumplido) y explicar las razones de dicho incumplimiento.

Participan en la Asamblea de Quito de rendición de cuentas los/as ciudadanos/as, definidos en el Sistema de Gestión Participativa, procurando una amplia representación tanto por áreas temáticas, como territoriales de la gestión municipal.

▪ **Cabildos Zonales de Rendición de Cuentas**

La municipalidad del DMQ está organizada en 8 administraciones zonales, que asumen la responsabilidad de impulsar los planes estratégicos del DMQ en su área de influencia. Para facilitar la ejecución de los planes cada administración zonal está dividida en sectores y cada sector agrupa a un determinado número de barrios.

Los *Cabildos Zonales de Rendición de Cuentas*, son los espacios de comunicación entre los directivos y funcionarios zonales, que rinden cuentas sobre su actuación en un periodo de tiempo determinado –normalmente el año calendario–, sin perjuicio de convocar a estos espacios según las circunstancias lo exijan.

Participan en los Cabildos Zonales de Rendición de Cuentas los delegados que establezca el Sistema de Gestión participativa (dirigentes barriales, miembros de comités de gestión, entre otros).

*cc*



**ALCALDIA**

**A 0107**

## **MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

### **2.- MODALIDADES DE LAS INSTANCIAS (ASAMBLEAS – CABILDOS) DE RENDICIÓN DE CUENTAS**

Por el tipo de convocatoria, o por el número de participantes en los eventos, se pueden establecer las siguientes modalidades de RdC:

#### **Modalidad Ampliada**

Las modalidades de participación ampliada de RdC se consideran como tal, en tanto, en estas participan centenares de delegados/as, identificados según lo establecido en el Sistema de Gestión Participativa.

Tomando en cuenta la amplitud de la participación, no se abrirán espacios para intervenciones directas de la ciudadanía. Las inquietudes de los participantes se presentarán por escrito y serán recogidas al final del evento.

#### **Modalidad Restringida**

A diferencia de los cabildos ampliados, se trata de espacios en los cuales se convoca a un número mucho menor de ciudadanos/as, con el propósito de presentar el informe de rendición de cuentas y discutirlo en forma abierta con los presentes. En esta modalidad, a diferencia de la anterior, no se logra una amplia difusión de los informes de rendición de cuentas; en cambio, permiten profundizar en la retroalimentación por parte de la ciudadanía.

De otro lado, por el tipo de temas a abordarse, los espacios de rendición de cuentas, sean ampliados o restringidos, pueden ser: a) Generales, b) Temáticos.

#### **Generales**

La Asamblea de Quito y los Cabildos Zonales Ampliados de RdC, tienen la característica de informar a la ciudadanía (sea a nivel del Distrito o zonal), respecto de toda la gestión. En el primer caso tiene que responder básicamente a los ofrecimientos de campaña notariados y a los contenidos de los planes estratégicos (en el caso actual el Plan Equinoccio Siglo XXI y Plan Bicentenario). Las administraciones zonales en tanto, responderán por los planes operativos y la ejecución presupuestaria.

#### **Temáticos**

Son espacios participativos en los cuales se rinde cuentas por áreas temáticas específicas.

Los planes estratégicos vigentes en el DMQ, han definido cuatro ejes temáticos: económico, social, territorial y político; sobre ellos, están obligados –tanto autoridades como funcionarios- a rendir cuentas.

Además de estos ejes definidos en los planes estratégicos, se establecen también como políticas específicas a: la educación y cultura, la salud, el medio ambiente, el transporte y movilidad ciudadana, la seguridad y convivencia ciudadana, la recreación y deportes, el financiamiento y la gestión institucional.

Además de los tipos de cabildo anotados, se podrán desarrollar Cabildos de Rendición de Cuentas por actores sociales: niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, etc.

**METODOLOGÍA** *cc*





A 0107

**ALCALDIA**

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

### 1.- PROGRAMACIÓN

La organización de la Asamblea de Quito y/o de los Cabildos Zonales de Rendición de Cuentas, contempla la realización de los siguientes pasos:

#### Delimitación del Tema

El primer paso es definir el alcance de la Asamblea de Quito y/o de los Cabildos Zonales en relación a la Rendición de Cuentas. Es decir, si es ampliado o restringido y si es general o temático, lo cual permitirá identificar los aspectos que se va a tratar, lo que a su vez posibilitará organizar la información que se requiere entregar a la comunidad.

#### Programación del Cabildo

En esta fase se realizará una programación detallada del evento de RdC:

- Definición de los objetivos de la RdC a lograrse en la Asamblea de Quito y/o Cabildos Zonales.
- Definición del proceso de la Asamblea de Quito y/o Cabildos Zonales y su duración.
- Definir la agenda de la Asamblea de Quito y/o Cabildos Zonales.
- Estructurar el calendario de actividades a desarrollarse y la asignación de responsabilidades entre los funcionarios de la dependencia que rendirá cuentas.
- Elaboración de la convocatoria y definición de los medios de difusión.
- Definición de las estrategias de participación ciudadana. Espacios de preguntas y respuestas en el marco del evento; recepción de opiniones en forma anticipada.<sup>1</sup>
- Decidir quienes participarán por parte de la municipalidad en general o de la administración zonal según sea el caso, y el carácter de esta participación.
- Definición de las estrategias de información anticipada a los actores sociales convocados.
- Selección y reproducción de la documentación que será necesaria para que se formen una opinión del tema (Proyectos, propuesta de planes operativos, informes, etc).
- Elaborar el presupuesto de la Asamblea de Quito y/o Cabildos Zonales y su financiamiento. En tanto se ha definido como estrategia la realización de eventos para la RdC, se recomienda abrir una partida presupuestaria destinada a este fin.
- Diseñar los métodos y procesos de evaluación post eventos.

#### Ciudadanía convocada

El sistema de gestión participativa deberá orientar la representación de los actores sociales a nivel de la ciudad y de las administraciones zonales. En todo caso, la Asamblea de Quito y/o de los Cabildos Zonales de Rendición de Cuentas, según su carácter (ampliado o restringido; general o temático), establecerá el tipo de participantes para la convocatoria al evento. En términos generales podrán participar en la Asamblea y/o Cabildos Zonales de RdC:

- Todos los/as ciudadanos/as interesados en participar.
- Dirigentes/as barriales y de otras organizaciones sociales
- Organismos públicos que tengan un interés en el tema de la RdC.
- Las universidades, politécnicas, centros de investigación y demás entidades que tengan conocimientos técnicos sobre el tema a tratarse.
- Los legisladores provinciales y nacionales.
- Los organismos de control (Contraloría General del Estado, Ministerio de Finanzas, AME, etc.) *CC*

<sup>1</sup> Esta definición se realizará dependiendo del tipo de Cabildo de que se trate. Deberá estructurar un Reglamento de Cabildos para la RdC.



**A** 0107

## **ALCALDIA**

### **MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

- Las empresas interesadas en prestar servicios, participar en licitaciones, sean nacionales o extranjeras.
- Expertos nacionales o extranjeros (peritos y técnicos).
- Entidades sindicales
- ONG
- Colegios profesionales.

Prevía la ejecución de la Asamblea y/o Cabildo de Rendición de Cuentas se establecerá un Banco de Datos de los/as participantes, a los cuales se les convocará a la participación.

Los/as ciudadanos interesados en participar en estos eventos de Rendición de cuentas deberán inscribirse con por lo menos diez (10) días de antes de la fecha definida para la realización de la Asamblea y/o Cabildo de Rendición de Cuentas y, con por lo menos cinco (5) días antes, se receptorán las preguntas e inquietudes de los/as participantes.

Al momento de la inscripción, se les entregará una síntesis de la RdC.

#### **2.- REALIZACIÓN DEL CABILDO DE RdC**

El éxito de la Rendición de Cuentas depende en buena medida en que se definan con antelación reglas claras y que éstas se respeten en el proceso.

##### **Espacio Adecuado**

El sitio elegido para la Asamblea de Quito y/o Cabildos Zonales (AQ y/o CZRdC) deberá ser cómodo y garantizar que los asistentes puedan estar sentados; verificar una buena visibilidad del sitio en el cual se encuentre las autoridades de la mesa de dirección (alcalde, administrador zonal y los colaboradores que van a intervenir).

Se debe cuidar la calidad de la presentaciones y del sonido, de tal modo que todos puedan mirar y escuchar objetivamente las ayudas audiovisuales, si fuere del caso.

##### **Tiempo**

El tiempo previsto para el desarrollo de la Asamblea de Quito y/o de los Cabildos Zonales de Rendición de Cuentas, debe permitir un tratamiento adecuado a los temas.

Si se trata de la modalidad ampliado se debe prever la organización de mesas de trabajo, el tiempo recomendable es de un día (8 horas). Si se trata de un evento informativo únicamente, se recomienda entre 3 a 4 horas. En todo caso, se debe evitar que se genere deserción de los/as participantes.

##### **Espacios de Descanso**

Para el caso de la Asamblea de Quito y/o de los Cabildos Zonales de Rendición de Cuentas de carácter temático, es necesario prever los tiempos necesarios para refrigerios y almuerzos de ser del caso.

##### **Difusión Previa del Informe de RdC**

Este aspecto resulta fundamental si se quiere lograr una participación organizada y cualificada de los actores sociales. Por lo menos con 10 días de anticipación a la Asamblea de Quito y/o de los Cabildos Zonales de Rendición de Cuentas, se publicitará sea por un folleto, sea por los medios de comunicación masivos y/o en la página de Internet, cuanto menos un resumen de los principales

*cc*





A 0107

**ALCALDIA**

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

aspectos de la rendición de cuentas (matrices), con el propósito de que la ciudadanía se prepare. Se debe divulgar ampliamente la existencia de este documento, de forma paralela con la invitación a la Asamblea de Quito y/o de los Cabildos Zonales de Rendición de Cuentas.

Se pueden utilizar diversos medios de comunicación para realizar la convocatoria, según el carácter ampliado o restringido de la (Asamblea y/o Cabildo Zonal de Rendición de Cuentas):

- Web
- Medios de comunicación impresa
- TV
- Radio
- Carteleras (expuestas en lugares estratégicos de la instancia administrativa que rinde cuentas)
- Invitaciones personales

### Coordinación del Cabildo

Para cada evento de rendición de cuentas se nombrará un coordinador/a quien se responsabilizará tanto de la programación como de la ejecución y evaluación. Cumplirá las siguientes responsabilidades:

- Programar, organizar y dirigir el proceso de RdC.
- Garantizar que los participantes tengan el mismo espacio de tiempo para opinar.
- Evitar que la RdC se convierta en un debate político.
- Elaborar una memoria general de la RdC, a la cual adjuntará el listado de los/as participantes; un registro de las opiniones, controversias, preguntas presentadas; los resultados de la evaluación realizada (tabulación de la encuesta de evaluación).
- Garantizar la entrega de información ex - post sobre los temas de la RdC,
- Mantener actualizado un Banco de Datos de los/as participantes.

### 3.- PRESENTACIÓN DEL INFORME DE RDC

Conforme a lo programado, se presentará el Informe de Rendición de Cuentas. Según sea el caso, se dará los espacios para la intervención de los/as participantes con la recepción de preguntas o comentarios. Concluirá con las respuestas Alcalde o Administradores Zonales.

Para lograr altos índices de participación y facilitar la comprensión de la RdC, se utilizarán varios apoyos, entre ellos:

Apoyos pedagógicos: la utilización de apoyos pedagógicos que faciliten la organización de la exposición y su fácil comprensión por parte del público: vídeos, gráficas, presentaciones en PowerPoint.

Uso adicional de medios de comunicación: es fundamental para lograr que la información de la Rendición de Cuentas llegue a la mayoría de la población, la utilización de distintos medios de comunicación (la radio, la televisión, la Web), antes y después de la realización del evento de rendición de cuentas. Esta estrategia abonará a ampliar la participación de la ciudadanía.

También, en forma creativa podrían utilizarse otros recursos comunicacionales como carteleras, maquetas de proyectos, exposiciones fotográficas, videos, plegables y muestras gratis de productos agrícolas, entre otros.

Mesas temáticas: en esta modalidad, luego de una presentación resumida de la RdC, se organizará a la Asamblea de Quito y/o Cabildos Zonales de Rendición de Cuentas, en mesas temáticas, de 



**ALCALDIA**

**A 0107**

## **MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

conformidad con los objetivos del evento. El trabajo de cada mesa será el de evaluar el contenido del informe de RdC y presentar las sugerencias para el mejoramiento de la gestión municipal o, en su lugar, crear veedurías ciudadanas para un análisis más profundo, si fuere del caso.

Preguntas y comentarios del público: si se ha programado el trabajo de mesas temáticas; las preguntas, comentarios e inquietudes de los/as participantes, serán absueltas en estos espacios. En esta modalidad se concluirá con la presentación de los trabajos de las mesas en la Plenaria de fin del Evento de RdC.

Si se ha adoptado la modalidad de receptor preguntas con antelación, el Informe de Rendición de Cuentas deberá contener un acápite con la información que responda a las inquietudes de la ciudadanía planteadas.

Cualesquiera sea la modalidad, es importante abrir espacios para que la ciudadanía presente sus inquietudes con preguntas; facilitar las controversias; y, en general sancionar o aceptar el Informe de Rendición de Cuentas. Una modalidad es la de intervención del público en un foro abierto; abrir el micrófono, por un tiempo delimitado, para que la ciudadanía espontáneamente intervenga. La otra modalidad que se ha planteado es la de trabajar en las mesas temáticas.

#### **4.- EVALUACIÓN DE LA ASAMBLEA O CABILDO ZONAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS**

- Al momento de la realización de la Asamblea de Quito y/o Cabildos Zonales de Rendición de Cuentas: elaborar una encuesta escrita para que, en forma voluntaria y anónima, los asistentes la respondan al final del evento, con el propósito de evaluar el informe de rendición de cuentas y la metodología utilizada.
- Evaluación al interior de la Administración: después de cada ejercicio de Rendición de Cuentas la Alcaldía y/o la Administración Zonal, realizará una evaluación integral del proceso de RdC, con el fin de perfeccionar la metodología, generar aprendizajes e incorporar los correctivos necesarios en los diversos procesos de la gestión.

#### **FASE 5: SISTEMATIZACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN**

Las informaciones generadas para preparar los eventos, como la que se produzca durante su realización; en particular aquellos aportes, recomendaciones hechos por la ciudadanía, deberán ser sistematizados por funcionarios del MDMQ designadas específicamente para ese propósito.

Los compromisos que asuma la MDMQ en estos eventos de rendición de cuentas deberán ser incorporados con claridad en los planes participativos anuales, distritales y/o zonales.

Esta información podrá difundirse también en forma más amplia a través de la Web, de publicaciones en revistas, periódicos u otros medios impresos.

*cc*





**ALCALDIA**

**A 0107**

## **MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

### **ANEXO 3**

#### **GUÍA DE MATRICES PARA LA RdC**

##### **MATRICES**

Como parte de las herramientas de apoyo para la ejecución de la rendición de cuentas se utilizarán unas matrices de información correspondientes a los tres niveles establecidos en el subsistema: político, programático y operativo. Estas matrices constituyen una guía sobre la generación y presentación de la información en la planificación, ejecución, control y evaluación de planes, proyectos y programas, así como en los resultados de la gestión administrativa y manejo de gastos en el período sujeto a la rendición de cuentas.

Se recomienda que estas matrices sean tomadas como un instrumento de apoyo al fortalecimiento de la eficiencia y la transparencia de la gestión pública y no como camisas de fuerza: las iniciativas e innovaciones deberán ser bienvenidas y acogidas en el futuro para fortalecer este modelo de RdC en gestión.

Esperamos además que contribuyan a enriquecer el Sistema de Gestión Participativa, siendo el subsistema de rendición de cuentas propuesto en este modelo, una parte complementaria del mismo y una interfase entre la gestión institucional y el control social. Por tanto, la participación ciudadana será un factor clave para enriquecer y aportar a la toma de decisiones, la ejecución y la evaluación de la gestión municipal.


##### **MATRIZ PARA EL ALCALDE**

Esta matriz corresponde al nivel político en el que se inscribe el Alcalde con una modalidad de Rendición de Cuentas que puede ser permanente, anual o al finalizar la gestión, y que debe generar información sobre los lineamientos estratégicos y megaproyectos, la política presupuestaria, las prioridades de gasto e inversiones y la calidad de los servicios prestados a la población.

Al momento de la planificación, se requiere establecer una línea de base e indicadores cuantitativos y cualitativos sobre estudios técnicos y aspectos geográficos, económicos, sociales, ambientales, de cobertura de servicios básicos e infraestructura urbana, rural y vial existentes en el Distrito, que permitan conocer la dimensión verdadera de la problemática local y establecer prioridades y cuadren con las necesidades locales, la capacidad de gestión y los recursos disponibles. Para el efecto, es necesario consultar tanto la información generada por la propia Municipalidad y por fuentes adicionales, como son las instituciones especializadas en estadísticas de carácter socioeconómico y financiero, entre ellas, el SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador), el INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo), el Banco Central, etc.

Adicionalmente, es necesario contar internamente con mecanismos de seguimiento, recopilación y sistematización de la información que producen todas las instancias municipales, lo cual permitirá entregar al Alcalde datos consolidados sobre los resultados cuantitativos y cualitativos de los planes operativos anuales. Con esta información se podrá estructurar la Rendición de Cuentas.

También el Alcalde debe dar a conocer sobre las modalidades o procedimientos aplicados para facilitar la toma de decisiones de manera participativa; y cómo ejerció su gestión política en cuanto a las relaciones con el Gobierno central y otros gobiernos seccionales del país, así como a contactos con representantes de organismos internacionales y autoridades de otros países. En fin deberá referirse a los objetivos y resultados de viajes al exterior.

Un informe de Rendición de Cuentas resultará incompleto si la información no refleja las razones que lleven a incumplir o modificar planes y presupuestos, a causa de situaciones coyunturales y 



A 0107

**ALCALDIA**

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

contingencias. Deberá, y cómo no, señalar las áreas de eventual tratamiento en un ejercicio posterior y los funcionarios responsables de ellas.

Una vez estructurada la información sujeta a rendición, hay que establecer mecanismos adecuados de comunicación, teniendo en cuenta las características del evento y el público que será objeto del mensaje, ya a nivel del Concejo, ya de espacios sectoriales y participativos ya de la ciudadanía en general.

SOBRE QUÉ	CÓMO (ESTRUCTURAR INFORMACIÓN)				
	LO PREVISTO	LO CUMPLIDO	CÓMO SE EJECUTÓ	LO INCUMPLIDO	POR QUÉ NO SE HIZO
<ul style="list-style-type: none"><li>Propuestas de Campaña (Plan notariado)</li><li>Planes Estratégicos</li><li>Megaproyectos</li><li>Plan Anual</li><li>Presupuesto</li><li>Gestión de las decisiones</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Metas</li></ul> (Línea de base, Indicadores)	<ul style="list-style-type: none"><li>Resultados</li></ul> Cuantitativo Cualitativo	<ul style="list-style-type: none"><li>Procedimientos (gestión)</li><li>Contratación</li><li>Transparencia</li><li>Control Interno</li><li>Modo de toma de decisiones</li><li>Ejecución Presupuestaria</li></ul>		

CUANDO	A QUIEN
<ul style="list-style-type: none"><li>Permanente (a través de la Web, prensa, radio)</li><li>Anual</li><li>Al fin de la gestión</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Ciudadanía</li><li>Concejo</li><li>Asamblea de Quito</li><li>Consejo Ciudadano del Plan Estratégico</li><li>Consejos Sectoriales</li><li>Veedurias</li></ul>

*cl*





A 0107

**ALCALDIA**

**MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

**2.- MATRIZ PARA CONCEJALES Y CONCEJALAS**

En el nivel político también se ubican los concejales y concejalas, dignidad de elección popular, que deben responder por sus ofrecimientos de campaña y como copartícipes en la discusión y aprobación de los planes de acción e inversión, presupuestos y toma de decisiones a nivel de Concejo Municipal.

Cumplen un rol eminentemente legislador, al ser los responsables de generar ordenanzas, reglamentos y resoluciones que deben estar a entera y oportuna disposición de la ciudadanía (página Web). Su Rendición de Cuentas debe reflejar el papel que han cumplido como fiscalizadores, el cumplimiento e incumplimiento de sus responsabilidades ante las comisiones, empresas y corporaciones, y de otras responsabilidades delegadas por el Alcalde.

Los Concejales y Concejalas deben recoger en sus informes, anualmente y al finalizar su gestión, cómo han ejercido el control, la supervisión y la fiscalización de las acciones metropolitanas, deben reportar su asistencia y grado de participación en las sesiones del Concejo, directorios y comisiones, y también sobre los resultados de sus viajes al exterior en delegaciones oficiales del Concejo y/o Alcalde. Esta información será difundida a través de diversos canales de comunicación: página Web municipal y medios de difusión masiva.

SOBRE QUÉ	CÓMO (ESTRUCTURA BÁSICA DE INFORMACIÓN)				
	LO PREVISTO	LO CUMPLIDO	CÓMO SE EJECUTÓ	LO INCUMPLIDO	POR QUÉ NO SE HIZO
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Propuestas de Campaña</li> <li>▪ Ordenanzas propuestas</li> <li>▪ Fiscalización realizada</li> <li>▪ Roles asumidos en comisiones, directorios, delegaciones, etc.</li> </ul>	Plan de trabajo (labor legislativa)	Ordenanzas presentadas/ aprobadas  Labor fiscalizadora	Modo de toma de decisiones  Asistencias (Concejo, Comisiones, Directorios)		

CUANDO	A QUIEN
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Permanente</li> <li>▪ Anual</li> <li>▪ Al fin de la gestión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ciudadanía</li> <li>▪ Concejo Metropolitano</li> <li>▪ Consejo Ciudadano del Plan Estratégico</li> <li>▪ Consejos Sectoriales</li> <li>▪ Comisión de Seguimiento al SGP-RdC</li> </ul>

ll



A 0107

**ALCALDIA**

**MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

**3.- MATRIZ PARA DIRECCIONES, EMPRESAS, CORPORACIONES Y FUNDACIONES**

Al nivel programático corresponden las direcciones, empresas, corporaciones y fundaciones, que operan con planes anuales, estratégicos y presupuestos, y también tienen una vinculación directa con las políticas sectoriales de áreas como salud, educación, turismo, seguridad, etc. En este ámbito es necesario planificar sobre la base de indicadores de gestión y calidad que permitan evaluar cuantitativa y cualitativamente la ejecución y cumplimiento de planes y programas.

En el caso de las empresas y corporaciones es importante tomar en cuenta que el desempeño de la gestión se fundamente en una información detallada sobre los requerimientos que se tienen en cuenta al momento de priorizar obras y distribuir recursos, la relación entre costos, gastos e inversión, tasas y tarifas, y los procesos de selección y contratación de obras, adquisición de bienes o prestación de servicios, con sus correspondientes mecanismos legales.

Estas instancias tienen, además, una incidencia en los planes operativos anuales de las administraciones zonales por lo que, también, deben generar información sobre las intervenciones realizadas territorialmente, especificando montos asignados, tipo de obra, calidad y costo-beneficio.

La Rendición de Cuentas -permanente, anual y al final de la gestión- no solo está dirigida a la ciudadanía, ya que también existen espacios municipales específicos que requieren ser informados como son el Consejo de Seguimiento al Plan Estratégico y los Consejos Sectoriales.

SOBRE QUÉ	CÓMO (ESTRUCTURAR INFORMACIÓN)				
	LO PREVISTO	LO CUMPLIDO	CÓMO SE EJECUTÓ	LO INCUMPLIDO	POR QUÉ NO SE HIZO
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planes Estratégicos</li> <li>▪ Políticas sectoriales</li> <li>▪ Plan Anual</li> <li>▪ Presupuesto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Metas</li> <li>▪ (Línea de base, Indicadores de gestión y calidad)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Resultados</li> <li>(Cuantitativo Cualitativo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Procedimientos (gestión)</li> <li>▪ Contrataciones / Costos unitarios / Contratistas</li> <li>▪ Control Interno</li> <li>▪ Costos operacionales</li> <li>▪ Calidad del servicio</li> <li>▪ Tasas y tarifas</li> <li>▪ Ejecución Presupuestaria</li> </ul>		

CUANDO	A QUIEN
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Permanente</li> <li>▪ Anual</li> <li>▪ Al fin de la gestión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ciudadanía</li> <li>▪ Concejo Metropolitano</li> <li>▪ Consejo Ciudadano del Plan Estratégico</li> <li>▪ Consejos Sectoriales</li> <li>▪ Comisión de Seguimiento al SGP-RdC</li> </ul>

*ed*





A 0107

**ALCALDIA**

**MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

**4.- MATRIZ PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES ZONALES**

Las administraciones zonales se insertan en el nivel operativo y tienen una vinculación directa con la ciudadanía. Si bien los planes estratégicos distritales constituyen un referente transversal a todos los niveles, en este caso los planes operativos anuales y los presupuestos anuales son la base sustancial de los informes de rendición de cuentas.

La información debe reflejar el nivel de cumplimiento de los objetivos, los resultados de la gestión, en especial de los acuerdos adoptados en espacios participativos con la comunidad, las modalidades de contratación pública y los controles internos ejecutados en el período que se evalúa. Es importante delinear metas sobre la base de los indicadores socioeconómicos de la zona, detallar el monto de recursos asignados para ejecución de obras y dotación de servicios básicos, especificando modalidades de gestión e indicadores de calidad, y el nivel de agilidad en trámites y servicios que brindan estas instancias.

Los coordinadores de cada área zonal aportan la información que debe ser sistematizada y organizada de manera tal que se pueda medir el nivel de cumplimiento y las razones de incumplimientos en el caso pertinente, incluyendo las obras de impacto distrital y los megaproyectos, así como las intervenciones específicas hechas por empresas, corporaciones y otras dependencias municipales.

La Rendición de Cuentas abarca períodos anuales, aunque también este ejercicio se manifiesta de manera permanente y al finalizar la gestión. Los eventos o cabildos –según la modalidad que se aplique– deben ser una oportunidad para mover la participación ciudadana, lo que se puede lograr mediante informes claros y detallados que satisfagan el interés de la ciudadanía.

Además de los medios de comunicación masiva y la página Web, la difusión puede apoyarse en diversos productos y materiales de comunicación (folletos, afiches, videos).

SOBRE QUÉ	CÓMO (ESTRUCTURAR INFORMACIÓN)				
	LO PREVISTO	LO CUMPLIDO	CÓMO SE EJECUTÓ	LO INCUMPLIDO	POR QUÉ NO SE HIZO
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planes Estratégicos</li> <li>▪ Plan Operativo Anual</li> <li>▪ Presupuesto anual</li> <li>▪ Compromisos contraídos con la ciudadanía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Metas</li> <li>▪ (Línea de base, Indicadores)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Resultados</li> <li>(Cuantitativo Cualitativo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Procedimientos (gestión)</li> <li>▪ Contrataciones / Costos unitarios / Contratistas</li> <li>▪ Transparencia</li> <li>▪ Control Interno</li> <li>▪ Costos operacionales</li> <li>▪ Calidad del servicio</li> <li>▪ Tasas y tarifas</li> <li>▪ Ejecución presupuestaria</li> </ul>		

*NOTA: en el caso de los servicios: aprobación de planos de construcción, permisos sanitarios, etc., lo que importa a la comunidad no es saber el número de trámites realizados en el período, sino la agilidad, la calidad del servicio, el acceso a la información.*

*el*



**ALCALDIA**

**A 0107**

**MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

CUANDO	A QUIEN
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Permanente</li><li>▪ Anual</li><li>▪ Al fin de la gestión</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ciudadanía en general</li><li>▪ Ciudadanía representada</li><li>▪ Cabildo de la ciudad</li><li>▪ Comités de gestión</li><li>▪ Consejo de Seguimiento al Plan Estratégico</li><li>▪ Consejos Sectoriales</li><li>▪ Comisión de Seguimiento al SGP-RdC</li></ul>

*ce*



**ALCALDIA**

A0107

**MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

**5.- MATRIZ PARA RENDICIÓN DE CUENTAS DE REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE COGESTIONAN FONDOS PÚBLICOS (MUNICIPALES).**

Si bien los actores de la sociedad civil no forman parte de la estructura política y administrativa de la Municipalidad, en tanto representan a la comunidad en las distintas instancias de participación del Sistema de Gestión Participativa asumen obligaciones para con sus representados (ciudadanía, vecinos, pobladores, agremiados, etc.)

Los ciudadanos que asumen responsabilidades en cualquiera de las instancias del Sistema de Gestión Participativa (Asambleas Barriales, Cabildos, Gremios) obligatoriamente deberán rendir cuentas a sus representados mediante informes al cesar sus períodos, anualmente o por temas importantes ante los respectivos espacios participativos a fin que aseguren la contraloría social.

Los representantes de la ciudadanía responden al mandato de sus respectivas instancias de participación que operan con planes anuales, compromisos acordados y presupuestos provenientes de cogestión o autogestión.

En este caso es importante tomar en cuenta que el desempeño de la gestión de los representantes de la sociedad civil es la más cercana a las necesidades cotidianas de la comunidad ya que desarrollan y adquieren compromisos tendentes a resolver los problemas de la calle, el barrio, el parque, la plaza, el sector, etc.

El representante es el vínculo entre esas necesidades concretas y el espacio de participación donde se visibilizan requerimientos, se resuelven acciones, se priorizan obras y se asignan presupuestos. Posteriormente, en los casos de cogestión, los representantes son quienes administran, incluso, recursos para las obras.

Dada la importancia de la Rendición de Cuentas de estos representantes, se recomienda el uso de la siguiente matriz que deberá tomar como base los compromisos asumidos en las instancias de participación, los convenios de cogestión y los presupuestos asignados.

QUIÉN	SOBRE QUÉ	CÓMO (ESTRUCTURAR INFORMACIÓN)				
		LO PREVISTO	LO CUMPLIDO	CÓMO SE EJECUTÓ	LO INCUMPLIDO	POR QUÉ NO SE HIZO
Ciudadanos que administran recursos en cogestión con la Municipalidad de Quito.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convenios de Cogestión</li> <li>Presupuesto asignado</li> <li>Compromisos acordados con la ciudadanía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Metas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resultados</li> <li>Cuantitativo</li> <li>Cualitativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procedimientos (cogestión)</li> <li>Transparencia</li> </ul>		

CUANDO	A QUIEN
<ul style="list-style-type: none"> <li>Anual</li> <li>Al fin de la gestión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ciudadanía en general</li> <li>Ciudadanía representada</li> <li>Instancia de participación que representen</li> </ul>

*ce*

ANEXO 3

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

