



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

PROGRAMA: ESTUDIOS DE LA CIUDAD,
MAESTRIA EN GOBIERNO DE LA CIUDAD CON MENCIÓN EN
DESARROLLO URBANO

TÍTULO:

“LA PARTICIPACIÓN, EJE DEL DESARROLLO URBANO, EN LA
DOTACIÓN DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO, EN EL
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PERIODO 2000-2004.
ESTUDIO DE CASO, PROGRAMA DE DESARROLLO SOLIDARIO,
EMAAP-Q”

AUTOR: EDUARDO HERNAN DAVILA MASACHE

QUITO, 01 DE DICIEMBRE DEL 2008

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

PROGRAMA: Estudios de la ciudad, Maestría en Gobierno de la Ciudad
con mención en Desarrollo Urbano

TITULO: “La participación, eje del desarrollo urbano, en la dotación de agua potable y alcantarillado, en el Distrito Metropolitano de Quito, período 2000-2004. Estudio de caso, Programa de Desarrollo Solidario, EMAAPQ”

AUTOR: Eduardo Hernán Dávila Masache

DIRECTOR: Ing. Andrea Carrión

Quito, 01 de Diciembre del 2008

AGRADECIMIENTOS:

Mi gratitud imperecedera a la Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado de Quito EMAAP-Q, representada por el Ing. Juan Neira Carrasco, en su calidad de Gerente General, en la que me honro ser su colaborador, por su decidido auspicio en la realización de la presente Maestría y Tesis de Investigación.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-SEDE ECUADOR, por abrirme sus puertas en la búsqueda de nuevos conocimientos y experiencias académicas.

Al Arq. Marco Córdova, Coordinador de la Maestría de Estudios de la Ciudad, Convocatoria 2006-2008, quien siempre estuvo presto para brindar las guías académicas y resolver cualquier inconveniente presentados en el desarrollo de los estudios.

Al Sociólogo, Dr. Víctor Hugo Torres, Coordinador de los Talleres de Tesis I y II, Alternativas de Políticas Públicas y Desarrollo Local, por haber dirigido de forma proba la formulación del tema de investigación y posterior Plan de Tesis, base del presente trabajo.

Al Doctor Santiago Ortiz Crespo, por ser parte del Jurado y brindarme una entrevista personal de la cual rescaté importantes ideas para las conclusiones del presente estudio de caso.

A la Ing. Andrea Carrión, por su valioso aporte académico y profesional en la dirección de la monografía.

A mi familia, mi mejor inspiración para crecer como ser humano.

Mi reconocimiento especial para el Ing. Oswaldo Rodríguez, Jefe del Programa de Desarrollo Solidario, dilecto compañero y amigo; su conocimiento profesional y su experiencia en el desarrollo comunitario estimularon en forma permanente la consecución del presente estudio.

A todos mis compañeros, quienes contribuyeron para la realización de este trabajo, gracias por su valioso apoyo.

INDICE

Índice-----	03
Presentación-----	07
Introducción-----	09
Objetivos: general y específicos-----	11
Hipótesis-----	11
Metodología-----	12
CAPITULO I-----	14
MARCO CONCEPTUAL-----	14
1.1 Concepto y debate de la participación ciudadana-----	14
1.1.1 Planificación, democracia y desarrollo urbano-----	22
1.1.2 Participación, consenso y otras estrategias de negociación-----	23
1.1.3 Gobernabilidad democrática, ciudadanía y participación-----	25
1.2 Democracia representativa y democracia participativa-----	30
1.2.1 Democracia representativa-----	30
1.2.2 Democracia participativa-----	32
1.2.2.1 Razones para su promoción-----	34
1.3 Política, participación y sociedad civil-----	35
1.3.1 Política y participación-----	35
1.3.2 La sociedad civil-----	37
1.3.2.1 Organizaciones territoriales-----	38
1.3.2.2 Organizaciones funcionales-----	38
1.3.2.3 Formación de ciudadanía-----	42
1.3.2.4 La planificación-----	42
1.3.2.5 La participación social-----	43
1.3.2.6 La transversalidad-----	44
1.3.2.7 La concertación-----	45
1.3.2.8 La retroalimentación-----	45
1.4 Los servicios públicos urbanos-----	46

1.4.1	El agua potable-----	46
1.4.1.1	Propiedades del agua-----	46
1.4.1.2	Importancia y distribución-----	46
1.4.1.3	Gestión del agua-----	48
1.4.2	Alcantarillado-----	49
1.4.2.1	Tipos de alcantarillado-----	49
1.4.3	Prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado en Quito-----	50
1.4.4	Organizaciones territoriales asociadas a la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado-----	51
1.4.5	Debate sobre agua y alcantarillado en la discusión política (democracia participativa)-----	52
1.4.6	Determinación de las áreas de expansión de los servicios, en el DMQ-----	53
1.4.7	Evaluación de los mecanismos de gestión del DMQ-----	54
 CAPITULO II-----		57
EL PROGRAMA DE DESARROLLO SOLIDARIO DE LA EMAAP-Q		
DENTRO DEL MODELO DE GESTION DEL MUNICIPIO DEL		
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO-----		57
2.1	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito-----	57
2.1.1	El modelo de gestión del DMQ-----	60
2.1.2	Marco normativo de la gestión participativa-----	63
2.1.3	Mecanismos del sistema de gestión participativa-----	65
2.1.4	Componentes del sistema de gestión participativa-----	68
	Gráfico N° 1 del SGP-----	71
	Gráfico N° 2 del SGP-----	72
2.2	Análisis del estudio de caso:-----	73
	El Programa de Desarrollo Solidario de la EMAAP-Q-----	73
2.2.1	Bases de Programa-----	73
2.2.2	Concepción y objetivo del Programa-----	75
2.2.3	Estructura organizacional del Programa:-----	76
	Gráfico N° 3-----	76

2.2.4	Participación de la población, en las intervenciones del PDS-----	77
2.2.5	Compromiso de servicio-----	79
2.2.6	Elaboración del Convenio-----	80
2.2.7	Fiscalización y supervisión-----	80
2.2.8	Beneficiarios del Programa-----	81
2.2.9	Porcentaje que el PDS representa en relación a toda la cobertura de Agua potable y alcantarillado, en el DMQ-----	82
2.2.10	Evolución del PDS, dentro de la gestión participativa:-----	83
	Gráfico N° 4-----	84
	Gráfico N° 5-----	84
2.2.11	Análisis de la cobertura espacial del PDS en la dotación de agua Potable y alcantarillado, en el DMQ (Período 2001-2004)-----	85
2.2.12	Resultados cuantitativos del Programa-----	87
2.2.13	Resultados cualitativos del Programa-----	88
2.3	La participación versus la contratación (cuadro comparativo)-----	91
 CAPITULO III-----		93
FUENTES DE VERIFICACIÓN DE LA GESTION PARTICIPATIVA DE LA EMAAP-Q (PROGRAMA DE DESARROLLO SOLIDARIO)-----		93
3.1	Historia de vida-----	93
3.2	Entrevistas:-----	96
	Rol de la participación en la Nueva Constitución-----	96
	Eficiencia de la gestión de los gobiernos intermedios, en la dotación de servicios básicos-----	97
	Democracia participativa o democracia representativa como sistemas políticos más Efectivos para el desarrollo local-----	98
3.3	Encuestas y su interpretación (Capítulo anexos)-----	109
 CAPITULO IV-----		99
CONCLUSIONES-----		99

CAPITULO V -----	102
ANEXOS -----	102
- La EMAAP-Q y su visión y misión social del servicio-----	102
- Reseña histórica-----	103
- Organigrama estructural de la EMAAP-Q-----	105
- Compromiso de la EMAAP-Q y derechos ciudadanos-----	107
- Encuestas y su interpretación (tablas) (anexos, capítulo III)-----	109
• Encuestas realizadas	
 Bibliografía-----	 127

PRESENTACIÓN

Luego de trabajar muchos años en Dependencias pertenecientes a las Gerencias Administrativa y Comercial de la Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado de Quito (EMAAP-Q), tuve la oportunidad de pasar a la Gerencia de Ingeniería y específicamente al Programa de Desarrollo Solidario, a través del cual he tenido la posibilidad de mantener un vínculo directo en el campo y no sólo desde el escritorio con los diferentes dirigentes, representantes, autoridades y vecinos de muchos barrios que conforman el Distrito Metropolitano de Quito, es decir, he explorado el escenario llamado comunidad y el tejido social que lo constituye, quienes son los verdaderos forjadores del desarrollo local.

El Programa de Desarrollo Solidario basa su acción en dos principios fundamentales para la convivencia, la “solidaridad” y la “democracia”, sin los cuales resultaría imposible cualquier práctica encaminada al mejoramiento de la calidad de vida de un determinado conglomerado humano, para el presente estudio, la dotación de alcantarillado y agua potable. Surge como una alternativa al modelo de gestión centralista y asistencialista en donde los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito son los principales protagonistas de su desarrollo vía participación comunitaria y ciudadana en un marco de democracia participativa.

Antes de entrar en materia, se esbozan el objetivo general y los objetivos específicos, así como la hipótesis central, secundarias y metodología de trabajo acerca del estudio, lo que permite al lector asociar el plan de tesis propuesto con su posterior desarrollo.

En el primer capítulo, dentro del marco conceptual de la participación ciudadana, se revisan algunas definiciones alrededor de la “participación social” así como un debate entre algunos autores en materia de participación; y otros conceptos gravitantes para el estudio como planificación, gobernabilidad democrática, ciudadanía y sociedad civil. Se pone énfasis en la democracia participativa por ser el vehículo de la participación.

El segundo capítulo, evalúa al Programa de Desarrollo Solidario dentro del modelo de gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se describe el marco normativo de la gestión participativa, dentro del cual se inscribe el Programa, los servicios públicos urbanos,

las modalidades de prestación de los servicios públicos y finalmente centra su análisis en el estudio de caso, esto es El Programa de Desarrollo Solidario, definición, bases del Programa, estructura organizacional, porcentaje que representa la cobertura del PDS en relación a la cobertura total y los resultados cuantitativos y cualitativos, entre los puntos más importantes.

En el tercer capítulo, para solventar la gestión participativa del PDS de la EMAAP-Q, con base de trabajo de campo se realiza una historia de vida en la que el protagonista es un conocido dirigente de la parroquia de Calderón, cuya trayectoria de trabajo es muy considerada y valorada; asimismo dos encuestas sobre preguntas puntuales a un académico y un técnico en el tema de participación comunitaria. En este capítulo es pertinente el análisis de los resultados de la encuesta y su interpretación.

Finalmente en el cuarto capítulo, se establecen las conclusiones más importantes del estudio, las mismas que guardan una relación directa con el esquema de investigación inicial propuesto.

INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente los países sobretodo latinoamericanos tenían muy arraigada la presencia del Estado como regulador de las políticas económicas, sociales, y en general, de sus vidas, es decir, un modelo paternalista primo en las décadas de los treinta, cuarenta, cincuenta y sesenta, el centralismo oficial absorbía la mayor parte de las competencias y políticas públicas; en tal virtud, el Estado era el encargado de la provisión de bienes y servicios e inclusive la generación de empleo. Este modelo tuvo su máximo representante en el economista británico John Maynard Keynes (1883-1946)¹. Lamentablemente esta economía centralmente planificada tuvo altos niveles de gasto y endeudamiento público, lo cual conllevó a que nuestras economías sean permanentemente deficitarias sin oportunidad de crecimiento económico.

A mediados de los cincuenta surge el neoliberalismo, en buena medida fruto del trabajo teórico de economistas de la Escuela de Chicago, quienes se convirtieron en críticos opositores de las políticas de intervención económica que adoptaban en todo el mundo, Ecuador no fue la excepción. A finales de los años setentas sus teorías ganaron amplia popularidad en el mundo académico y político; entre otras, preconizaban la disciplina fiscal, la apertura comercial y apertura a la inversión extranjera y en cuanto refiere al estudio la reducción del tamaño del Estado y por ende, la descentralización política y económica, esquema bajo el cual hace su apareamiento la participación de la sociedad civil en la prestación y satisfacción de sus necesidades básicas. Su máximo exponente fue el economista norteamericano Milton Friedman (1912-2006)²

En función de lo expuesto, las **entradas** de estudio en el presente trabajo tienen **dos miradas**: desde la **sociedad civil** e **institucional**, en vista que actualmente la acción ciudadana incide determinantemente en las decisiones de los gobiernos intermedios. En este sentido las

¹ Keynesianismo: doctrina económica que considera el precio del ahorro, el interés como la suma que recibe el capitalista para renunciar a la liquidez. Introduce el concepto de dinero como activo financiero, revitaliza la política monetaria para favorecer el crecimiento, y el aumento de la inversión pública para conseguir mayor demanda. En su obra "Teoría general del empleo, del interés y de la moneda", propone superar el estancamiento y la crisis del capitalismo mediante el pleno empleo y la intervención estatal en la economía.

² Friedman: Fue un destacado economista e intelectual estadounidense, defensor del libre mercado, la libre contratación, la reducción del sector público y la liberalización de los precios. En 1976, fue galardonado con un premio Nóbel en Economía.

comunidades y sus Comités Intersectoriales de Gestión canalizados de manera adecuada por las Juntas Parroquiales y Administraciones Zonales respectivas, han establecido un gran pacto social, en donde el único beneficiario es el hombre, quien es el principio y fin de todo Proyecto de Desarrollo.

Objetivos:

Objetivo general

Demostrar que la participación solidaria es una alternativa para el Desarrollo Local, en la dotación de los servicios de agua potable y alcantarillado, en el Distrito Metropolitano de Quito.

Objetivos específicos

- Argumentar cómo las organizaciones sociales en el marco solidario, pueden ser factor de cambio positivo en el desarrollo urbano.
- Confirmar que un sistema de democracia participativa se perfecciona con la participación ciudadana, teniendo como referencia la experiencia de desarrollo solidario de la EMAAPQ.
- Proponer los factores institucionales que permitan la implementación de estas políticas públicas.

Hipótesis

Se ha hablado y debatido mucho sobre la participación, existen defensores y detractores y se sigue produciendo material en base a experiencias prácticas y sistematizaciones. A partir de una visión crítica, Víctor Hugo Torres (2003), en un ensayo sobre el tema titulado “La participación en Quito, miradas plurales”, conjuntamente con otros investigadores, cuestionan al Sistema de Gestión Participativa (SGP), manifiestan que no ha sido incluyente para toda la sociedad civil y que ha existido un descuido en la difusión y un escaso nivel de involucramiento por parte de la administración municipal. De lo expuesto surge la principal hipótesis del presente estudio de caso.

En el país la sociedad civil se muestra con disposición para ser parte de la solución en la provisión de sus servicios básicos, sin embargo, es necesario formular algunas preguntas al respecto:

¿Están preparados los habitantes de los barrios populares del Distrito Metropolitano de Quito a los que atiende la EMAAPQ, y en particular la sociedad quiteña para impulsar procesos de gestión compartida en la provisión de servicios básicos?, ¿Cuál es el rol del gobierno local y de la comunidad en la provisión de servicios básicos?, ¿Hasta dónde permite la participación cumplir con los objetivos de la EMAAPQ?, ¿Ha sido efectiva la participación?, ¿Significa la participación de la comunidad, en El Programa de Desarrollo Solidario, una forma de democracia o abaratamiento de costos?, ¿Por qué la EMAAPQ, no asume los costos por administración directa en la provisión de estos dos fundamentales servicios?; y ¿Existe una evaluación de la participación en la EMAAP-Q y una auditoria social?.

En función de las interrogantes planteadas, se propone:

Para que la participación funcione tanto la comunidad como las instituciones de los gobiernos intermedios deben estar articulados en torno a un proyecto de desarrollo local. Por tanto, El Programa de Desarrollo Solidario de la EMAAP-Q, es un factor de cambio del Desarrollo Local, ha cumplido con la misión para la que fue creado, que es de dotar de servicios de agua potable y saneamiento a los barrios populares, con aporte comunitario, en el Distrito Metropolitano de Quito, pese a estar inscrito en el Sistema de Gestión Participativa.

Metodología

Es necesario señalar que en la investigación social existen varios métodos de análisis, sin embargo, se pueden agrupar en dos grandes grupos: el primero, que cuenta con métodos cualitativos para el análisis e interpretación de los hechos; y, el segundo, que cuenta con métodos de análisis de interpretación de los hechos cuantitativos. Dado que la presente investigación se centra en un estudio de caso, se utilizará el método de investigación cualitativo en base a fuentes primarias de información testimonios (historia de vida), entrevistas y datos, observaciones de campo (encuestas); y, fuentes secundarias de información para lo cual se recopilarán los estudios ya existentes sobre participación, estadísticas y memorias del Programa de Desarrollo Solidario de la EMAAPQ.

Para la recolección de la información primaria, se diseñó una encuesta semi-estructurada con preguntas abiertas y cerradas a los principales actores del gobierno local, esto es Dirigentes Barriales y comunidad, en general; se realizarán dos entrevistas a personas conocedoras del tema. Para la determinación de la muestra (encuesta), dentro del universo de la población investigada, que es el Distrito Metropolitano de Quito, se determinaron dos criterios básicos:

- ¿Quiénes forman parte de la realidad investigada?; y,
- ¿De entre ellos quiénes serán mis informantes?

En referencia a estos criterios, el universo de estudio constituyen básicamente las treinta y tres parroquias rurales del DMQ, de las que a efectos de la encuesta se tomará una muestra aleatoria simple, en donde se escogerá arbitrariamente las unidades a ser observadas (encuestados), bajo la importante consideración de que Calderón, Conocoto y Amaguaña, son las parroquias en donde el Programa ha intervenido con mayor énfasis, en la dotación de los servicios de agua potable y alcantarillado. En cuanto al alcance de la muestra, sus resultados son generalizables a la muestra en sí, no son generalizables a una población.

La interpretación de los resultados se realizará de manera puntual con los datos obtenidos de las preguntas de la encuesta semi estructurada (tablas).

Es importante anotar que dada la naturaleza del presente estudio de caso (eminente social), el investigador decide incorporar una historia de vida, por ser una herramienta etnográfica importante para afianzar la investigación.

Para el análisis e interpretación de la información secundaria, obtenida principalmente en FLACSO, ILDIS, PUCE, GTZ, CIUDAD, y otras instituciones académicas versadas en el tema, se procederá a aplicar el método RAE (Resumen analítico estructurado), con el fin de sacar los datos más importantes de cada lectura, y ubicar los pertinentes a ser citados, en los diferentes capítulos del estudio, respectivamente.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL

1.1 Concepto y debate de la participación ciudadana

Al momento de definir la participación ciudadana, se la suele asociar con la participación popular y la participación social o la comunitaria. Sin embargo, se intentará determinar cuáles son tales elementos, a fin de proporcionar una guía para poder discriminar en principio el fenómeno de la participación ciudadana de otras modalidades de participación.

Tendremos en cuenta para ello las dos dimensiones posibles del fenómeno de la participación ciudadana, así: i) como medio de socialización de la política y ii) como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y por ende, de fortalecer a ésta. Asumiremos, sin embargo, que la singularidad del concepto está asociada a la primera dimensión; por lo tanto, referiremos su construcción a ella.

Esto significa que el eje de atención lo constituirá aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de la cual estos últimos “penetran” en el Estado.

Uno de los problemas centrales de nuestras sociedades es la falta de control sobre la Administración Pública y por tanto el concepto se fundamenta sobre la necesidad de la participación ciudadana en la cobertura de este problema, asigna al término una connotación muy diferente a la que se desprende cuando se asume que la participación ciudadana tiene sentido en tanto se justifica crear nuevos mecanismos para que la Administración conozca mejor las necesidades de sus administrados, obtenga la colaboración de éstos en la ejecución de algunas tareas o bien, directamente, para que se sustituya al Estado en la realización de determinadas funciones.³

³ Nuria Cunill, establece con esta lectura la similitud y a la vez, la diferencia con otras modalidades de referir a la participación, así como un eje central sobre el cual se fundamenta la participación, que es asumir en parte el control de las instituciones por parte de los individuos y la sociedad civil, en su conjunto.

Ismael Blanco y Ricard Goma (2003) destacan la perspectiva de ejercer un control sobre las burocracias y, a la vez, propender a una participación más activa de la comunidad cuando se trata de espacios locales. Ello tiene que ver con una proximidad no sólo física sino también con el acceso a mayor información y conocimiento. En estos contextos, la participación puede favorecer mediante mecanismos más sueltos de deliberación respecto a la fijación de procedimientos, comparados con las rutinas que sigue la administración, y abrir un marco para decisiones al mismo tiempo más efectivas y realistas. En última instancia, puede traducirse en mejores rendimientos en términos de resultados, en una perspectiva de afirmación política y administrativa donde funcionarios e integrantes de la sociedad van cambiando en el proceso.

El término participación implica asumir que se está “tomando parte”. En el caso de la participación ciudadana se supone que los individuos en tanto “ciudadanos” toman parte en alguna actividad pública. En tal sentido, tres temas quedarían en principio excluidos de la problemática de la participación ciudadana.

a) El tema de la participación social. Tradicionalmente se asume que la participación social se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. En tal sentido, es posible que la diferencia entre la participación social y la ciudadana tenga relación con la diferencia entre la participación como estado o situación y como actividad: la participación social enuncia la pertenencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo, de una asociación. Expresada en otra forma, la diferencia estribaría en que, en el caso de la participación social, se supone que los individuos se relacionan no con el Estado, sino con otras instituciones sociales. En esta perspectiva, las cuestiones relativas al cooperativismo, al asociativismo, a la autogestión, etc., no constituirán objetos de atención cuando la unidad de análisis es la participación ciudadana, salvo que se plantee una relación expresa con la actividad pública que trascienda a su vez la mera obtención de recursos.

b) El tema de participación comunitaria. Así como la participación social no sería sinónimo de la participación ciudadana en tanto aquella no implica “de suyo”

interactuar con el Estado, la participación comunitaria tampoco lo sería, dado que tal como ha sido convencionalmente entendida, ésta puede suponer una relación con el Estado pero que tiene un sentido meramente de impulso asistencial de acciones que, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata.

El término “participación comunitaria” está a su vez vinculado con el de “desarrollo comunitario” cuyo uso es de antigua data. De hecho, hace más de treinta años se reconocía que el objetivo común del desarrollo comunitario “es el de estimular el esfuerzo propio de los individuos y hacer que ese esfuerzo guarde una relación más estrecha con los servicios “gubernamentales”. A la vez se planteaba que los rasgos distintivos de los programas de desarrollo con la comunidad eran “la participación de la población misma en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida, dependiendo todo lo posible de su propia iniciativa, el esfuerzo propio y la ayuda mutua, y aumenten su eficacia”.

Como se aprecia, el énfasis del desarrollo comunitario también está puesto en fomentar la iniciativa de los propios individuos respecto de la solución de problemas y, eventualmente, en orientar su acción hacia objetivos de desarrollo previstos en los planes. De allí que, en sentido estricto, las diferencias fundamentales entre la participación y el desarrollo comunitario, por un lado, y la participación ciudadana, por el otro, estribarían en que en los primeros la participación de los individuos u organizaciones no se plantea respecto de una actividad pública, sino de una actividad social, la que eventualmente puede requerir de la ayuda del Estado a través de asistencia técnica, ayuda material, capacitación o medios institucionales. Por otra parte, el rasgo distintivo de esta ayuda del Estado es que se enmarca en una “función protectora de los individuos” y, por ende, se expresa básicamente en asistenciales e integradores. En este sentido, se establece una interacción entre el Estado y actores de la sociedad civil, la participación de éstos se reduce al mínimo.

c) Las experiencias autónomas de la sociedad civil. La reciente temática relativa a la reivindicación de autogobierno por parte de los movimientos sociales y, en general, las experiencias de organización de la comunidad que surgen y se resuelven en su propio

seno, tampoco podrían ser entendidas bajo el fenómeno de la participación ciudadana. La razón es más obvia que en los casos anteriores: acá, la característica básica en juego es la “autonomía” que, por definición implica la intervención de un solo sujeto social, a diferencia de la participación que implica a lo menos la intervención de dos sujetos.

De cualquier manera, el concebir la participación ciudadana como intervención en una actividad pública, permitiría en principio, deslindarla respecto de los fenómenos de la participación social y comunitaria y de las experiencias autónomas.

En la siguiente matriz se establecen algunas formas de participación, en función de tres relaciones de poder. Se habla de autogestión cuando la comunidad y los grupos subalternos logran autonomía y toman plenamente las decisiones; se refieren a control o cogestión cuando hay un equilibrio entre esos grupos y quienes detentan el poder. En una relación de subordinación identifican formas de reivindicación, asociación o poder delegado.

RELACIONES DE PODER Y FORMAS DE PARTICIPACIÓN

Relaciones de poder	Formas de participación
Poder comunitario	Autogestión
Equilibrio	Cogestión/control
Subordinación	Reivindicación

Elementos extraídos del cuadro de Arnstein, citado por Giulietta Fadda

La participación es entonces una **relación de poder y, por tanto, una relación política**, a través de la cual una pluralidad de actores, individuos y grupos sociales, se encuentran y confrontan, ejerciendo su capacidad de decisión para orientar los recursos en función de la solución de sus aspiraciones.⁴

Los discursos en torno a la participación se han multiplicado en los últimos años en América Latina, el término “participación” actualmente está vigente dentro de los más diversos actores del desarrollo local: el Banco Mundial, los organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), los Estados Nacionales y también entre los movimientos sociales.

⁴ Con esta definición Santiago Ortiz Crespo, coincide con el enfoque de la concepción de Nuria Cunill de concebir a la participación como medio de socialización política.

De ahí que la participación ciudadana, es un recurso clave del desarrollo local que supone un ejercicio político de corresponsabilidad de todos los actores de un territorio, es decir, entre quienes tienen el poder político y la sociedad civil. Bajo este enfoque, los programas y proyectos se insertan en procesos de desarrollo, dejando de ser esfuerzos puntuales, dispersos y aislados, para pasar a ser eslabones de encadenamientos de producción, empleo, bienestar social que contribuyen a que las localidades cobren dimensiones competitivas a escala regional, nacional y global, esto significa ser protagonistas de su propio desarrollo en procura de obtener una mejor calidad de vida⁵ Concomitantemente, una serie de conceptos han adquirido también popularidad asociados al de participación, que se reformulan y adquieren nuevos y variados usos, como los de “ciudadanía”, “sociedad civil”, y otros más nuevos como el de “tercer sector”, “capital social”, “empoderamiento” y “rendición de cuentas”. (Mario Garcés, 1999, Pág. 2)⁶

Ocurre que la noción y el interés por la participación social se ha venido vinculando o concibiendo como un componente de diversos proyectos sociales y políticos, especialmente neoliberales y también en las tendencias comunitaristas (o sociocráticas) de los movimientos sociales. Por esta razón la participación es formulada desde distintas tradiciones doctrinarias, que conciben también de modo distinto la relación entre los individuos y el Estado o más ampliamente entre la sociedad y el Estado.⁷

El debate de la participación se da desde tres grandes escenarios:

1) Desde el Estado de Bienestar o Providencia, que se encargaba de la prestación de servicios, generación de empleo y, en general, el mejoramiento de la calidad de vida de su población; y,

⁵ Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la calidad de vida es la percepción que un individuo tiene de su lugar en la existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y en relación con sus objetivos, sus expectativas, sus normas, sus inquietudes. Se trata de un concepto muy amplio que está influido de modo complejo por la salud física del sujeto, su estado psicológico, su nivel de independencia, sus relaciones sociales, así como su relación con los elementos esenciales de su entorno. En términos de desarrollo urbano, la calidad de vida tiene que ver con el grado de satisfacción de los servicios básicos que un individuo necesita para su desarrollo, es decir, que la calidad de vida tiene relación directa con los derechos que le asisten a las personas, así derecho a alimentarse, derecho a una vivienda, derecho a la dotación de servicios básicos como agua, saneamiento, salud y educación.

⁶ Enunciados del Estado del Arte de la participación ciudadana en Chile realizado en 1999.

⁷ López, op. cit., Pág. 97

2) Desde el neoliberalismo, en donde el Estado se achica y se ve en la necesidad de descentralizar estas competencias a los entes subnacionales, que a futuro le apuestan a la participación social y ciudadana. Los liberales critican al Estado de Bienestar que promueve la pasividad en los pobres, creando una cultura de la dependencia. Ellos plantean que los ciudadanos(as) deben asumir responsabilidades; la principal de ellas es participar en el mercado ganándose la vida. El mercado es considerado una escuela de virtudes ciudadanas.⁸

3) Desde la sociedad civil, en donde las diversas organizaciones barriales y comunitarias así como los movimientos sociales constituyen los sujetos activos del desarrollo local. A través de sus experiencias orgánicas de organización social, por ejemplo, activismo por la reivindicación de grupos marginados, acceso al voto, equidad de género, entre otros, procuran una sociedad incluyente, con lo cual se resignifica el ejercicio de democracia y ciudadanía. La movilización se entiende como una estrategia de participación efectiva, que le permite a los diversos sectores sociales intervenir en aquellos asuntos de los cuales venían siendo excluidos. Por tanto, movilización desde la sociedad civil implica la organización, el encuentro, el diálogo, la deliberación y la concertación.

A continuación, veremos una visión de diferentes autores sobre la participación:

Joan Font (2001), cuestiona la participación a través de interrogantes como ¿Es necesaria la participación si ya tenemos democracia?, ¿La participación problema o solución?, “Democratizar la Administración para mejorar la Democracia”. De su parte Sergio Boisier (1999), concibe a la participación como una nueva epistemología del desarrollo regional, obliga a reconocer que este es un proceso que transcurre en dentro de un escenario contextual, que es el resultado de la interacción de dos notables procesos, presentes ahora en todos los países; se trata del proceso de apertura externa, empujado por la fuerza de la globalización, y del proceso de apertura interna, que a su vez es empujado por la fuerza de la descentralización. El primero es un proceso

⁸ El modelo estado céntrico, o Estado Providencia, rezago de la vieja corriente fordista-keynesiana es cuestionado por Santiago Ortiz Crespo, al no existir procesos de participación y sumir al ciudadano en una conformidad y dependencia del gobierno central para mejoras de su calidad de vida.

esencialmente económico, en tanto que el segundo es fundamentalmente un proceso político.

En el contexto latinoamericano, autores como Iván Finot (2003), manifiestan que el grado de autonomía de los niveles locales es reducido y la participación de la ciudadanía en las decisiones sobre gasto y el aporte locales lo es aún más. En este sentido, los incentivos a la participación ciudadana contemplados en las políticas de descentralización no han demostrado, en general, la capacidad de suscitar amplias movilizaciones participativas en la gestión pública. Patricia Nari y Mónica Bifarello (2005), concluyen en su estudio que la participación comunitaria se ha constituido en un modelo de gestión que ha permitido estrechar los lazos de vecindad, solidaridad y la vigilia por intereses comunes, ha subido el autoestima de la población al sentirse partícipes en la toma de decisiones y ejecución de las obras.

Para Boaventura de Sousa Santos (2004), autor contemporáneo, la participación tiene un enfoque estructural, se origina cuando los países del centro (países desarrollados o del primer mundo) diseñan las políticas económicas que se aplicarán en los países subdesarrollados. Estos procesos hegemónicos, han provocado en todo el mundo, la intensificación de la exclusión social y de la marginación de grandes sectores de la población. Estos procesos están encontrando resistencias, iniciativas de base, innovaciones comunitarias y movimientos populares que intentan reaccionar contra la exclusión social, abriendo espacios para la participación democrática, para la construcción de la comunidad, para alternativas a las formas dominantes de desarrollo y de conocimiento, en resumen, para la inclusión social. En general, estas iniciativas son bastante desconocidas, dado que no hablan el lenguaje de la globalización hegemónica y se presentan, con frecuencia, como defensoras de la causa contra la globalización. Las formas actuales de globalización contra-hegemónica se verifican tanto en contextos urbanos como en contextos rurales, implican a ciudadanos y a grupos sociales expuestos a diferentes vulnerabilidades, abordan cuestiones tan diferentes como el derecho a la tierra, las infraestructuras urbanas, el agua potable, los derechos laborales, la igualdad

de los sexos, la autodeterminación, la biodiversidad, el medio ambiente, la justicia comunitaria, etc.⁹

De su parte Patricia Zárate Ardela, (2005, Pág. 13)), existe una tensión entre la democracia representativa y la democracia participativa, donde ni la primera establece el límite razonable para la otra, ni la segunda supone un estadio superior. Es un tema en buena medida irresuelto, que se mueve en direcciones a veces complementarias, a veces contrapuestas, que es necesario examinar con rigurosidad y que con frecuencia se dan por conocidas sin haberlas examinado o bien son pasadas por alto o ignoradas. El concepto de representación política está históricamente asociado a ideales de inclusión social, ya que ha permitido ampliar los espacios de integración a la vida política, contrariamente a lo que por lo general sostienen los defensores a ultranza de la idea de participación. La representación, se sostiene, permitió afirmar a la sociedad como un espacio autónomo donde los individuos desplegaban un conjunto de actividades relacionadas con lo social, lo cultural y lo público mismo, fortaleciendo, no sin inconvenientes, ideas de garantías personales y de controles sociales.

En el caso ecuatoriano existen una gama de publicaciones, ediciones, artículos, ensayos, estudios e investigaciones sobre participación realizados por distintos autores e instituciones académicas, así: El Programa Andino de Derechos Humanos y Democracia, La Universidad Andina Simón Bolívar, Santiago Ortiz, Augusto Barrera, Franklin Ramírez, entre otros. Víctor Hugo Torres y un equipo de investigadores, editaron “La participación en Quito, miradas plurales” que es un cuestionamiento al Sistema de Gestión Participativa, dentro del cual está inscrito El Programa de Desarrollo Solidario y en base del cual, se ha formulado la principal hipótesis del presente estudio de caso.¹⁰

⁹ Autores contemporáneos como James Petras al hablar de la globalización en su artículo Rebelión, hacen alusión a hegemonía e imperialismo; la globalización es un proceso fundamentalmente económico que consiste en la creciente integración de las distintas economías nacionales en un único mercado capitalista mundial.

¹⁰ HIPÓTESIS PRINCIPAL DEL PRESENTE ESTUDIO: “Para que la participación funcione tanto la comunidad como las instituciones de los gobiernos intermedios deben estar articulados en torno a un proyecto de desarrollo local. Por tanto, El Programa de Desarrollo Solidario de la EMAAP-Q, es un factor de cambio del desarrollo local, ha cumplido con la misión para la que fue creado, que es de dotar de servicios de agua potable y saneamiento a los barrios populares, con aporte comunitario, en el Distrito Metropolitano de Quito, pese a estar inscrito en el Sistema de Gestión Participativa.

En resumen, Víctor Hugo Torres, sostiene que:

Con la implantación del Sistema de Gestión Participativa (SGP) en Quito se inicia una nueva etapa en las relaciones Municipio-comunidad. El SGP debió haberse convertido en la principal herramienta política de la actual gestión; sin embargo, la propuesta ha sido descuidada desde los más altos niveles del gobierno local y su difusión a través de los medios de comunicación ha sido incipiente. El acercamiento del SGP con la comunidad opera desde los ejes motrices del sistema, a saber, los cabildos. Su realización a cargo de las Administraciones Zonales en funcionamiento, ha convocado a un número importante de habitantes de Quito. Los resultados de estos primeros encuentros bajo el modelo de participación han generado diversas evaluaciones que se contraponen considerando la posición de los funcionarios municipales encargados, la población y quienes han apoyado de una u otra forma el proceso. A partir de una visión crítica, Víctor Hugo Torres, analiza el nivel de compromiso que el Municipio ha adoptado con respecto al SGP, reconociendo el descuido hacia la difusión y el escaso nivel de involucramiento por parte de la administración municipal, en concreto, de los funcionarios a cargo de la ejecución del sistema. Aquí es necesario ubicar el hecho de que un Municipio inestable por falta de liderazgo y credibilidad no puede mantener un sistema participativo como el propuesto. No es suficiente la implantación de una ordenanza (N° 046) para legitimar el sistema tanto al interior del Municipio como entre la población. La participación, tal como lo señala Torres, debe ser calada como una filosofía de vida, no como un fin en sí misma.¹¹

Existen detractores del tema que señalan que la participación es débil y no debe limitarse a la provisión de servicios.

En todo caso El Programa de Desarrollo Solidario emerge de una discusión razonada de los actores locales en busca de intereses comunes, es decir, es una expresión de participación deliberativa en torno a proyectos de mejoramiento de la calidad de vida, que se articulan a partir de cuando la comunidad se organiza para la construcción de sus redes de agua potable y alcantarillado. Estos proyectos complementarios son la construcción de aceras, asfaltado o adoquinado, bordillos, áreas deportivas, escuelas, retenes policiales, centros de salud, etc.

1.1.1 Planificación, democracia y desarrollo urbano

La participación de la ciudadanía en la planificación constituye un tema de gran interés y complejidad y se refiere al conjunto de teorías, métodos y prácticas que introducen de forma interactiva la comunidad en los procesos de toma de decisión. La comunidad desempeña un papel importante en relación con el Estado y el mercado. Además, su participación activa y directa en los procesos de decisión puede interferir en la supuesta autonomía técnico-científica de los planificadores, poniendo en discusión el papel del experto en el proceso de planificación y gestión de un territorio; por lo tanto, su participación en la toma de decisión puede considerarse, dependiendo del contexto,

¹¹ La Ordenanza con la que inicialmente se concibe al Sistema de Gestión Participativa es la N° 046, actualmente es la N° 0187

como un elemento dinamizador o amenazador de las normales prácticas urbanísticas o de ordenamiento territorial.

Según Verónica Rodríguez (2005), la democracia participativa o semidirecta, puede tener dos lecturas de acuerdo a sus interlocutores; así, en el contexto de modernización, la participación permite un mayor espacio de acción a las empresas privadas en la provisión de servicios públicos, mientras que desde otra perspectiva la participación abre su espacio a la comunidad en la toma de decisiones políticas o económicas conjuntas entre el Estado (y sus instituciones) y la sociedad civil.

Orlando Sáenz (2007), define al Desarrollo Urbano, en la concepción más amplia como el crecimiento armónico de un territorio en el marco de la relación hombre-naturaleza, promueve el crecimiento equitativo y sustentable de los municipios, supone encontrar soluciones reales y duraderas a diversos problemas sociales y ambientales, en donde el crecimiento y la viabilidad social no se contrapongan mediante una administración eficiente de los recursos públicos (Gobierno de la Ciudad).

1.1.2 Participación, consenso y otras estrategias de negociación

Un ámbito generalmente descuidado en los estudios sobre la participación, quizás por el sesgo conservador o poco institucionalista de las aproximaciones al tema, es el relativo a los mecanismos de negociación que se propician desde el Estado, en los que intervienen organizaciones sociales de distinta procedencia. Estas experiencias tienen que ver con lo que Schmitter (2002), definía como neocorporativismo: un sistema de representación de intereses cuyas unidades constituyentes son organizadas por el Estado a través de categorías funcionales singulares, compulsivas, no competitivas, a las que se les daba el acceso y a veces el monopolio de la representación a cambio de grados variados de control, en la selección de sus líderes y en la articulación de demandas. Este rasgo neocorporativo estaba complementado con relativos márgenes de libertad de estas organizaciones en su vida interna en relación con la elección de sus directivos y representantes.

Fue y es una modalidad de participación que reconoce largos precedentes históricos con el llamado Estado de Bienestar europeo. Allí se negociaban proyecciones económicas,

estimaciones de productividad y niveles de salarios en que intervenían representantes de los ministerios, grupos estratégicos de empresarios y trabajadores. A veces era una relación relativamente distendida; en otras etapas los acuerdos llegaban en medio de negociaciones prolongadas pero sin un ambiente de polarización. En negociaciones de estas hipótesis, cada una de las partes, Estado y organizaciones sociales, reconocía a las otras como interlocutoras legítimas.

En América Latina, con mayor grado de vigencia en el Cono Sur, especialmente a través de los consejos de salarios y de entidades afines en el caso del trabajo, y también en los países andinos, fue una experiencia que tuvo una vigencia más o menos extendida, y pasaba por la creación de comisiones integradas por diversos sectores del Estado y de la sociedad con legislaciones que regulaban su funcionamiento.

El modelo, que sobre todo tenía que ver con la negociación en torno a ingresos entre gobierno, gremios empresariales y sindicatos obreros, entra en crisis, entre otras razones, por las transformaciones del modelo estado céntrico y por las modificaciones que se van introduciendo en la legislación laboral.¹²

Es cierto que puede señalarse como crítica que en este caso, como en cualquier otra negociación neocorporativa, las ventajas se otorgan con exclusividad a los grupos comprometidos en estos arreglos, que manejaban una agenda excluyente y no tenían suficientemente en cuenta otros problemas sociales y culturales (como los de género, los ambientalistas y las reivindicaciones étnicas), lo que explicará después el surgimiento de los llamados nuevos movimientos sociales. El neocorporativismo también fue, en ocasiones, un intento por incorporar a nuevos contingentes de la sociedad, hasta entonces marginados de un proceso de modernización que parecía ser el camino que estaban siguiendo, décadas atrás, salvando algunos escollos, la mayoría de nuestros países.

¹² Betty Espinosa, en su cátedra metodologías y herramientas de gestión pública local, refiere el modelo estado céntrico, que se basa en la centralidad del Estado como regulador de las relaciones sociales, proveedor de derechos de garantía y de bienestar general. El Estado Providencia rezago de la vieja corriente keynesiana-fordista, en el Ecuador, tiene su auge a partir de 1950, año en que se inicia un proceso de centralización en el aparato estatal que se consolida en los años sesenta y setenta con el auge petrolero y el aumento de la importancia del sector público empresarial.

Quizá convenga tener en cuenta el razonamiento pesimista de Pizzorno (1981), quien señala que la participación en negociaciones resulta por lo general costosa o produce dispersión y disipación de los resultados. De modo que, a su criterio, el único caso en que la negociación resulta eficiente sin convertirse en alienante y distorsionadora es cuando existe una alta confianza en los que intervienen en el arreglo, circunstancia que de alguna manera preexiste al momento mismo de tomar acuerdos y tiene que ver con identidades colectivas afirmadas desde antes por las partes, sobre todo en este caso de empresarios y de gremios obreros, con altos grados de consolidación.

1.1.3 Gobernabilidad democrática, ciudadanía y participación

Alois Gluck (2002, Pág. 45), basa la definición de participación sobre el concepto de ciudadanos activos a través del desarrollo de la creatividad y la fuerza de la innovación de la gente y sus instituciones, promoviendo las correspondientes actitudes y nuevas estructuras, por ejemplo, la calidad del liderazgo político, su visión de futuro, su capacidad de conducción, así como también la aceptación del cambio por parte de la población. Promover la creatividad significa ante todo unir la precisión de la lógica con la fantasía y la intuición, no se necesita sólo innovaciones económicas y técnicas, existen también innovaciones sociales, en todos los campos debemos apoyar el ánimo de lo nuevo y mejor, una importante expresión de la capacidad comunitaria son las diferentes formas en que la comunidad se constituye, en todos los ámbitos de la vida, culturales, sociales, deportivas. Recuperar la capacidad de vida comunitaria es el más importante requisito para asegurar el futuro de la sociedad.

Augusto Barrera (2001, Pág.34), destaca que la experiencia acumulada en el impulso y ejecución de diversas modalidades de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos subnacionales parece mostrar que no sólo se requiere que la población tenga una básica credibilidad en el Estado, sino que efectivamente el aparato institucional sea capaz de auto reformarse. La innovación institucional, cuyo propósito es la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad, supone la puesta en juego de una serie de instrumentos y mecanismos que de forma conjunta y global propicien y activen la participación, la planificación y el control de la ciudadanía de los

distintos momentos y esferas de gobierno y gestión pública locales, al tiempo que se propicia la mayor eficiencia de éstas.

Este énfasis “institucional”¹³ en la participación social y ciudadana es apenas una de las entradas posibles. En el centro de todo intento participacionista está sin duda la conformación de los sujetos de la participación, es decir, de coaliciones sociales y políticas con el suficiente juicio y autonomía para construir un imaginario de gobierno de la ciudad, aprovechar la estructura de oportunidades políticas e institucionales que se abren y disputan, incluso más allá de esa institucionalidad, el sentido de la democracia y de las formas de organización económica y social.

Entonces la participación se sitúa en un terreno en el que aparecen nítidamente dos juegos de variables interrelacionadas. De un lado la innovación política e institucional, y de otro lado la participación como el programa y el método de la conformación de un movimiento social participacionista. Por ello parece necesario conjugar las dimensiones formales, institucionales y procedimentales del sistema de gobierno local con aquellas que aluden a las modalidades de participación, comunicación y organización de la población.

La participación requiere una triple credibilidad del Estado: que se lo considere democrático, honesto y eficiente. (Borja, 1987, Pág. 153)

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

Gobernabilidad y democracia: el rol del gobierno local, la articulación entre los procedimientos democrático-institucionales de gobierno y de la participación de los sectores sociales se sustenta en el reconocimiento de que el nivel estatal tiene incidencia

¹³ El énfasis institucional, (Se detalla posteriormente en el punto 4), es una de las dos entradas en el presente estudio; otra entrada es desde la gente (sociedad civil y comunidad, en general), (detallado posteriormente en el punto 3.2)

en la configuración y características de la esfera mercantil, donde se asientan y construyen en gran parte los derechos sociales, económicos y culturales. En esta perspectiva se entiende que los procesos de gobernabilidad democrática están íntimamente vinculados al apuntalamiento de determinados “modos de desarrollo” de una determinada unidad socio-espacial.

Este señalamiento es de vital importancia. Se coloca a contrapelo de la visión aún hegemónica, de que dadas las crisis de los modelos de desarrollo “estado céntricos” editados hasta entrados los años 80, sería necesario en América Latina reconfigurar una suerte de “Estado neo-clásico”¹⁴ cuyo principio rector sea la noción de que cada cual debe resolver sus problemas individualmente o por medio de estrategias asociativas privadas. Esta lectura bloquea de partida cualquier posibilidad de direccionar la intervención del sector público estatal como regulador y redistribuidor de la riqueza y oportunidades sociales. Tal interpretación, sin duda, tiene directa vinculación con las fuertes tendencias a la desigualdad social, exclusión, estratificación que vive actualmente la región (la más desigual del mundo con respecto a la distribución de ingresos).

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

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

¹⁴ Betty Espinosa comparte la misma lectura de este autor cuando hace alusión al modelo estado céntrico y el neocorporativismo como nueva política de gestión social.

su gestión tecnoburocrática, en la definición de las políticas públicas, en la administración de los servicios sociales. Elementos que actualmente muestran señales de deterioro, ineficacia y obsolescencia -sumado a una estructura del gasto público que va en su contra- que deben ser corregidos.

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

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

Sin dejar de explicitar las limitaciones de los gobiernos locales, sobre todo en relación a la generación de dinámicas de desarrollo económico, cuyos resortes de decisión residen en ámbitos nacionales y supranacionales, el gobierno local –municipal en este caso- tiene varios atributos tales como la cercanía de la población en la gestión, la mayor capacidad de integrar políticas públicas, la representatividad inmediata y directa de los gobiernos locales, la cultura cívica, y la identidad y sentido de pertenencia locales (Borja, 2000).¹⁵

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

¹⁵ José Arocena, al igual que Borja atribuye el éxito de los gobiernos locales por lo proxémico entre la comunidad y sus autoridades.

cultural-simbólica, deberán ser afectadas en el curso de este proceso de readecuación institucional.

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

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

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

En este nivel se hace evidente que además de las exigencias de eficiencia, transparencia, estabilidad dentro de los dispositivos de gobierno, se plantea el problema de la representatividad de los poderes públicos y la participación de los ciudadanos. La dinámica participativa como parte de los procesos de apuntalamiento de la gobernabilidad democrática supone la intervención de los ciudadanos, por medio de específicos instrumentos y mecanismos, en el conocimiento, interlocución y decisión política. De ahí que la gobernabilidad democrática y la participación aparecen efectivamente como partes constitutivas de los procesos de construcción democrática en varios planos: en la producción de legitimidad para los sistemas de gobierno; en las posibilidades de inclusión, control o mayor representación de la sociedad; y

fundamentalmente en la “producción” de ciudadanos activos, autónomos y responsables de sus vidas y de sus destinos colectivos.

1.2 Democracia representativa y democracia participativa

1.2.1 Democracia representativa

“En la democracia representativa, el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas de forma periódica mediante elecciones libres. Estas autoridades en teoría deben actuar en representación de los intereses de la ciudadanía que los elige para representarlos.

En este sistema el poder legislativo, encargado de hacer o cambiar las leyes, lo ejerce una o varias Asambleas o Cámaras de Representantes, los cuales reciben distintos nombres dependiendo de la tradición de cada país y de la Cámara en la que desarrollen su trabajo, ya sea el de parlamentarios, diputados, senadores o congresistas. Los representantes normalmente están organizados en partidos políticos, y son elegidos por la ciudadanía de forma directa mediante listas abiertas o bien mediante listas cerradas preparadas por las direcciones de cada partido, en lo que se conoce como elecciones legislativas.

El Poder Ejecutivo recae en un gobierno compuesto por una serie de Ministros, cada uno de ellos encargado de una parcela de gobierno o Ministerio, y es encabezado por un Jefe de Estado, Presidente o Primer Ministro, dependiendo de cada país.

En algunos países como Chile, Argentina, Colombia, Perú, México, y en general, en la mayoría de países americanos con regímenes democráticos, el Jefe de Gobierno es elegido directamente por la ciudadanía mediante un proceso electoral independiente del legislativo, es decir, mediante elecciones presidenciales. En otros países como España, Cuba, Gran Bretaña, Italia o Japón, es elegido de manera indirecta por los representantes de la Asamblea, normalmente como culminación de las correspondientes elecciones legislativas.

Actualmente la mayor parte de la humanidad vive bajo este tipo de sistema democrático, ya sea bajo el formato de monarquía parlamentaria o bien bajo el de República, siendo

ambos formatos muy similares en lo esencial. Se trata del sistema de gobierno más exitoso y con mayor implantación desde los tiempos de la monarquía absoluta.

Existe un amplio acuerdo, prácticamente a nivel mundial, de que la democracia representativa es el mejor sistema de gobierno posible. O por lo menos que es el menos malo, expresión bastante popular que indica que a pesar de sus defectos, las posibles alternativas son menos eficientes.

No obstante, existen algunos colectivos, repartidos por diferentes países con sistema de democracia participativa, que critican esta forma de democracia por considerarla en realidad poco democrática. Estos colectivos abogan por una profundización en la democracia hacia formas de democracia participativa y democracia directa, y en menor medida de democracia deliberativa”.¹⁶

Entonces es cuando aparece la “participación ciudadana” como un nuevo nexo entre la sociedad civil y el Estado.

Para el caso de representantes de los gobiernos seccionales, de igual forma la democracia representativa se patentiza con la elección de Concejales en lo relativo al Distrito Metropolitano de Quito y de Consejeros para el gobierno provincial; lamentablemente es imposible que se puedan canalizar a través de una escasa representación, todas las necesidades de la comunidad, de ahí la importancia de descentralizar el modelo de gestión vía participación ciudadana.

Adicionalmente, “el sistema político es excluyente, en él participan sólo ciertas personas, se rige por aspectos jerárquicos y de poder y ha sido sujeto de crisis que le ha afectado profundamente deviniendo la llamada crisis de representación, como el no sentir que los intereses de grupos minoritarios sean representados adecuadamente, la falta de apertura del gobierno a necesidades de las periferias y nuevas demandas y reivindicaciones de grupos marginados”. (Verónica Rodríguez, 2005, Págs. 18-19).

¹⁶ Referencias: Cascajo José, 1994, Ekmekdjian Miguel, 1999, estudiosos en Derecho Constitucional de España y Argentina, respectivamente. La democracia deliberativa, no es una tercera clasificación de la teoría democrática, constituye más bien una metodología de la democracia participativa en base de la cual se da la opción al ciudadano de deliberar y reflexionar en el proceso de toma de decisiones.

1.2.2 Democracia participativa

Aunque 140 países del mundo viven hoy bajo regímenes democráticos –hecho valorado como un gran logro–, sólo en 82 existe una democracia plena. En efecto, muchos gobiernos elegidos democráticamente tienden a sostener su autoridad con métodos no democráticos, por ejemplo, modificando las Constituciones nacionales en su favor e interviniendo en los procesos electorales y/o restando independencia a los poderes Legislativo y Judicial. Estos hechos demuestran que la democracia no se reduce al acto electoral sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca y abogue por los derechos de todos.

Paralelamente a lo anterior, en muchos casos, la creciente frustración por la falta de oportunidades y por los altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social, se expresa en malestar, pérdida de confianza en el sistema político, acciones radicalizadas y crisis de gobernabilidad, hechos que ponen en riesgo la estabilidad del propio régimen democrático.(PNUD, 2002, Pág. 23)

De ahí que en América Latina, se identifica a la desigualdad y a la pobreza como sus principales deficiencias, plantea la generación de un poder democrático cuyo objetivo sea la ciudadanía integral. Hablar de ciudadanía integral es considerar que el ciudadano de hoy debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos ellos constituyen un conjunto indivisible y articulado.¹⁷

Para Santiago Ortiz (1998, Pág. 19), la falta de armonía entre participación y representación se revela claramente si se recurre a la historia. Mientras en la antigüedad y en las ciudades-estado del medioevo la ciudadanía coincidía con la participación, en la constitución de los estados nacionales surgió la delegación de poder como elemento

¹⁷ Santiago Ortiz, al respecto, determina que la categoría de ciudadanía nació en Grecia para referirse al grupo de personas que tenía la responsabilidad de decidir y guiar los destinos de la ciudad. El ciudadano era el propietario que tenía la palabra pública.

La democracia existente se caracterizaba entonces por la participación directa del ciudadano en los espacios democráticos de la Polis, dándose una coincidencia entre la ciudadanía y el ejercicio político pleno (Diego alma 1995: 53).

Las condiciones materiales para la generalización de la ciudadanía se produjeron con el capitalismo, al surgir el trabajador libre como propietario de la fuerza de trabajo. Las condiciones espirituales se crearon con la reforma protestante que permite a la persona hablar directamente con Dios y con la Ilustración que inventa al individuo como ser racional emancipado del dominio feudal.

propio de la democracia representativa. Esto trajo un empobrecimiento del ejercicio de la ciudadanía que buscó ser resuelto mediante la participación directa de los ciudadanos y las clases sociales.

Una vertiente fundamental que revaloriza la ciudadanía activa es la que proviene de los movimientos de identidad que demandan reconocimiento a la diferencia. Los movimientos ambientalistas, feministas y étnicos plantean críticas a la pasividad y proponen el “empoderamiento”¹⁸, la participación en lo local y el autogobierno como ámbitos y estrategias dirigidos a enfatizar las responsabilidades ciudadanas.

Los nuevos movimientos sociales retoman la participación directa como un elemento básico para afirmar la identidad de los actores, procesar demandas, hacer propuestas y transformarse en sujetos de la vida democrática. La vida cotidiana y sus entornos –la familia, la escuela, el barrio- se convierten en un escenario de participación. El rico y múltiple proceso que se desata lleva a retomar la crítica a una democracia representativa que se reduce al voto cada cierto tiempo, despilitizando y empobreciendo el ejercicio de la ciudadanía.¹⁹

De lo anotado, se puede resumir que la democracia participativa o semidirecta, es una expresión amplia, que se suele referir a formas de democracia en la que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas que les otorga tradicionalmente la democracia representativa.

Puede definirse con mayor precisión como un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas. Se manifiesta usualmente por medio de

¹⁸ El concepto de empoderamiento se utiliza en el contexto de la ayuda al desarrollo económico y social para hacer referencia a la necesidad de que las personas objeto de la acción de desarrollo se fortalezcan en su capacidad de controlar su propia vida. También puede ser interpretado el empoderamiento como un proceso político en el que se garantizan los derechos humanos y justicia social a un grupo marginado de la sociedad. (Rosa Díez: Unión, Progreso y Democracia, Enciclopedia multimedia de Economía: www.eumed.net)

¹⁹ Para una visión de las fuentes de “izquierda” de la participación ver “Pensando la alternativa desde la participación” de Haroldo Dilla, en *El Mito de la Gobernabilidad*, Trama Editorial, 1997, Quito. (Citado por Santiago Ortiz, *Participación Ciudadana*, 1998, Pág. 27)

referendos por los que los representantes consultan a la ciudadanía o por medio de iniciativas de consulta que los ciudadanos presentan a los representantes.

Bajo este término se incluyen también diversas formas o variantes de democracia:

- Democracia directa
- Democracia deliberativa
- Democracia sin partidos
- Democracia anticipatoria

La democracia participativa y estas otras formas no deben considerarse como excluyentes entre sí. Más bien cada una de ellas apunta a una determinada dirección sobre cómo hacer avanzar la democracia representativa tradicional hacia sistemas con mayor grado de participación. En la práctica, un sistema concreto de democracia participativa puede basarse en ideas y métodos provenientes de distintas variantes.

El problema básico del concepto de democracia participativa es la disyuntiva de cómo reconciliarlo con el gobierno de la mayoría. Sir Arthur Lewis, laureado con el premio Nobel señaló en una de sus obras, que todos aquellos afectados por una decisión deben tener la oportunidad de participar en el proceso de tomar esa decisión, ya sea en forma directa o mediante representantes electos. Esto implica que en esa “oportunidad de participar” se tomen decisiones mayoritarias dentro de un concepto de consenso nacional en cuestiones relativas a principios básicos y derechos humanos. Esto no excluye el pluripartidismo sino que busca en la diversidad y el debate una política consensual con pleno respeto a las minorías. (Lewis, 1965, Págs. 64-65)

1.2.2.1 Razones para su promoción

Una de las razones fundamentales para promover la democracia participativa consiste en que tal sistema ofrece al ciudadano una capacidad de participar en decisiones orientadas a desarrollar una economía socialmente justa y humanista. Esto promueve un ambiente de cooperación porque se aprecian directamente las consecuencias de tales decisiones para todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

La democracia participativa auténtica hace énfasis muy especial en dar voz a los individuos y a las comunidades, cuyas opiniones, anhelos y aspiraciones rara vez hallan eco o atención en los mecanismos tradicionales de la democracia representativa.

Este es un proceso de transformación –que ya está en marcha en muchas sociedades democráticas- que debe apuntar a promover mecanismos prácticos de participación, medios transparentes de información e investigación, adiestramiento desde la escuela en las técnicas de participación y un programa político estable que defina claramente sus metas destinadas a generar una energía social de participación en las comunidades orientada a la vida y decisiones del barrio, del municipio, de la provincia y de la nación, con el consecuente resultado de concertación, tolerancia y colaboración que necesariamente desemboque en una evidente mejora de la calidad de vida.

La comprensión de la política como deliberación, reproduce idealmente los rasgos de un debate filosófico, o abrigar ingenuas esperanzas sobre una subyacente matriz comunitaria proveedora de acuerdo social. Esto es, posee de un lado una irrenunciable vertiente integrativa, y deviene así un fin en sí misma, una actividad autotélica (por iniciativa propia), por cuanto transforma preferencias incompletas, somete a debate y fomenta el acuerdo sobre preferencias de segundo orden, genera consenso y solidaridad. Pero de otro, a de mantener una vertiente indeclinablemente agregativa e instrumental, de ponderación y equilibrio entre intereses, de compromiso y negociaciones sobre una base de pluralismo tolerante.(Ramón Máiz, 1995, Pág. 93)²⁰

1.3 Política, participación y sociedad civil

1.3.1 Política y participación

El ciudadano y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un rol central en la construcción democrática, en el control de la gestión gubernamental, en la expresión de demandas y en el fortalecimiento del pluralismo que toda democracia promueve y necesita. Ellos son actores relevantes de la democracia de ciudadanía. Su papel es

²⁰ Ramón Máiz, clasifica a la democracia deliberativa como una forma de ejercer participación mediante el debate y deliberación; Víctor Hugo Torres, concibe a la democracia deliberativa como una metodología de la participación para lograr consensos y ejercer una democracia directa.

complementario al de los actores políticos tradicionales de la democracia. A pesar de las dificultades y los obstáculos que suele conllevar la aceptación de la sociedad civil como ámbito de la participación y fortalecimiento de la democracia.

Las personas que se organizan a través de entidades independientes de la sociedad civil superan la dicotomía entre autonomía pública y privada. Ejercen la ciudadanía civil, pero no sólo para proteger sus propios intereses sino también para ampliar las posibilidades de protección de los intereses de los otros menos afortunados. Ejercen también la ciudadanía política, pero no sólo al votar ni decidir en función de sus intereses personales, sino también cuando amplían las posibilidades de acceso y de participación de los relegados por el sistema político. Por ello, encarnan en sí mismos toda la potencialidad del ser humano como agente, porque abarcan tanto la dimensión personal como la social de la ciudadanía. (Juan Méndez, 2003)

La política, tanto en sus expresiones institucionales concretas como en lo referido a los actores que la protagonizan, ha venido experimentando durante los últimos años un marcado desprestigio. No obstante, lentamente ha comenzado a manifestarse un abierto reconocimiento de que aún con todos sus problemas y asignaturas pendientes, la política tiene un rol insustituible que jugar en la búsqueda de sociedades integradas respaldadas en un desarrollo sostenible.

En particular, de lo que se trata es de recuperar fuerza y protagonismo en la expresión más plural de la política con el fortalecimiento de Estados democráticos y la construcción de ciudadanía. Y se asume institucionalmente este valor a partir de la plena convicción de que para lograr mejores políticas sociales y una **gerencia social**²¹ que

²¹ La Gerencia Social, es una estrategia que se basa en los criterios de la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad, que permiten orientar la toma de decisiones, las acciones a seguir, seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados. Es un concepto en constante evolución. Sin trascender las diferencias de base debe compararse con la gerencia privada convencional pero con un elemento clave: construcción del valor público. La Gerencia Social trasciende la rentabilidad económica y procura la rentabilidad social, actualmente la Gerencia Social se debe preocupar no sólo por la distribución equitativa del ingreso sino del conocimiento. Es una propuesta específica para la gestión de políticas y programas en las áreas sociales. Esta amplia definición da cuenta del enfoque producto de la convergencia por un lado de distintas disciplinas y campos temáticos, y por otro lado, de reflexiones y aprendizajes originados desde la propia práctica de las intervenciones sociales. En tal sentido, una forma de esquematizar el enfoque de la gerencia social es entenderlo como la intersección de al menos tres vertientes temáticas distintivas: la gerencia pública, los estudios de políticas públicas y los aportes desde

haga realidad los criterios de eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad, se requiere una sólida y legítima institucionalidad política.

La política es búsqueda de acuerdos y consensos, pero también reconocimiento de la existencia de conflictos de intereses y valores. De lo que se trata, entonces, es de encontrar mecanismos y ámbitos propicios para que las disputas entre grupos y sectores devengan luego en acuerdos concretos que vayan más allá de las palabras. Para el logro de esto se requiere entender, que la política, en particular la democrática, constituye un “bien público” al cual al que ayudar colectivamente a crecer y madurar.

La política social, y su expresión tanto en servicios como programas, necesita entonces nutrirse de una política capaz de ayudar a expresar los intereses del conjunto de la población y no solamente de los sectores con más poder. Ese parece ser el camino propicio para que los problemas fundamentales que los gobiernos decidan afrontar respondan realmente a las características de los asuntos sociales más relevantes, a la vez que también la política podrá ayudar a lograr factibilidad fiscal a las decisiones tomadas en materia social. Y es también al momento de implementar las decisiones que se tomen en materia de políticas públicas, como un apropiado complemento de los aspectos técnico-administrativos fundamentales en toda gestión social.²²

1.3.2 La sociedad civil

La sociedad civil designa al conjunto de las organizaciones e instituciones cívicas voluntarias y sociales que forman la base de una sociedad activa, en oposición a las estructuras del Estado y de las empresas.

Esta definición incluye, pues, a las organizaciones no lucrativas o no gubernamentales como las asociaciones y fundaciones.

las áreas de desarrollo social. Sin desarrollo social paralelo, no habrá desarrollo económico satisfactorio, la existencia de desarrollo social, no sólo es deseable de por sí mismo sino por sus múltiples implicancias en el perfil de la sociedad; sin ese piso los avances económicos carecen de sustentabilidad. (James Wolfensohn, *el gasto social es clave*, Buenos Aires, 1996)

²² Son múltiples las aristas del rol de la política social y la participación dentro del desarrollo local, con la clara convicción de que los gerentes sociales de América Latina podrán aprovechar estas miradas, al mismo tiempo de nutrir las con sus propias experiencias personales y profesionales, en el marco de un diálogo colectivo (INDES –Instituto Interamericano para el Desarrollo Social-www.indes.gob.sv/-17k

Aunque las entidades de la sociedad civil no tienen por qué ser necesariamente políticas suelen tener influencia en la actividad política de la sociedad de la que forman parte.

Estas organizaciones se alinean en dos grandes grupos, así:

1.3.2.1 Organizaciones territoriales

- Comités pro mejoras
- Comités barriales
- Cooperativas de vivienda

1.3.2.2 Organizaciones funcionales

- Organizaciones no gubernamentales (ONG)
- Organizaciones no lucrativas (ONL)
- Clubes y organizaciones deportivas
- Clubes sociales
- Grupos religiosos
- Sindicatos
- Colegios profesionales

La influencia de estos dos grandes grupos en la comunidad es distinta, se refleja en el tipo de apoyo que canalizan, en el tipo de conflictos que tratan y/o generan, en el tipo de acuerdos a los que llegan, en la visión de desarrollo que orienta su trabajo. Cuando sus intereses se contraponen se requiere de procesos de mediación para llegar acuerdos.

Las organizaciones funcionales se organizan al interior del barrio, alrededor de un interés concreto: deporte, religión, recreación, cultura, economía, servicios, etc. Su visión no es territorial, su duración y funcionamiento es inestable, sus decisiones afectan sólo a sus miembros. Tienen fuertes críticas a los dirigentes de las organizaciones territoriales, porque se sienten excluidos.

Las organizaciones funcionales se caracterizan por tener una vida organizativa independiente, sin ninguna relación con la organización territorial. Muchas asumen roles y funciones para las cuales no fueron creadas, entorpeciendo el trabajo y las gestiones de las organizaciones territoriales o estableciendo organizaciones paralelas, creando confusión y división entre los pobladores.

Las necesidades de un barrio son múltiples, sin embargo, la falta de alcantarillado, de agua potable, escrituras, son problemas que generan actividades de solución temporales, mientras que la deficiente atención de la infancia, la falta de atención de salud, el deterioro del medio ambiente, la degradación de la cultura, la deficiente educación de los niños o los jóvenes, entre otras, generan actividades permanentes.

Las mujeres, por ejemplo, tienen una alta participación en los procesos socio-organizativos. Ellas están en las mingas, en las sesiones, en las comisiones, sin embargo, su participación no suele ser asumida como deliberante. En el espacio socio-organizativo tienen cierta ventaja por su número, por el mayor tiempo que pasan en el barrio.

Los niños y los jóvenes, juntos, son alrededor del cincuenta por ciento de los pobladores de los barrios populares, sin embargo, no están integrados en las organizaciones y son vistos como problema sin solución. Pocas acciones emprenden las organizaciones en beneficio de los niños y muchas obras que se hace a su nombre no los benefician. La incorporación a la vida comunitaria de este gran sector y su participación como actores es fundamental en una visión de desarrollo humano.

La comunicación es una herramienta poco utilizada técnicamente en la vida cotidiana de la comunidad.

Los servicios sociales se consiguen por presión de la población o de la dirigencia, pero luego de instalado, la comunidad no tiene participación en su funcionamiento y el servicio va deteriorándose en calidad: una escuela, un subcentro médico, un colegio, dependen para su funcionamiento de decisiones que están fuera de la comunidad. Lo

mismo pasa con la administración de los servicios , aunque existen propuestas –en discusión- para ligar a la comunidad a la administración de los servicios sociales como un proceso de descentralización y de participación de la comunidad.

Para que al desarrollar sus actividades las ONGs e instituciones públicas no aporten a la fragmentación y a las disputas en una comunidad, deben prever espacios y esfuerzos de coordinación interinstitucional y comunitaria, tomando en cuenta para ello que las instituciones públicas privilegian las relaciones con las organizaciones territoriales.

Aportar en el fortalecimiento y/o creación de estructuras organizativas democráticas, que valoren la participación de los moradores y fortalezcan la capacidad de gestión y negociación de sus dirigentes, a través del manejo de la información, la formación y capacitación en liderazgo, la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario, es una meta de la autogestión que debe ser suficientemente valorada en términos de resultados.

Ello implica dar tratamiento a las tensiones y contradicciones entre sus miembros, haciendo la vida cotidiana más llevadera entre los hombres y las mujeres, entre los niños, adolescentes, jóvenes y adultos; entre los indios, los mestizos y los negros, etc.

Para efectos de formación y capacitación para el desarrollo se debe tomar en cuenta que, en las condiciones actuales, las labores cotidianas de hombres y mujeres dejan muy poco tiempo libre. Actividades como el trabajo, estudio regular, familia, actividades económicas complementarias, etc., hacen de los/las pobladores personas permanentemente ocupadas en los días laborables, la situación se vuelve más crítica en aquellas personas que asumen responsabilidades de dirigentes de su comunidad.

Las mingas, asambleas, comisiones y reuniones se concentran el fin de semana y se combinan con otras actividades como el deporte, practicado sobretudo por hombres adultos, jóvenes y adolescentes, o con algunas actividades domésticas (el mercado, por ejemplo), asumidas casi exclusivamente por las mujeres adultas y adolescentes. (CEPLAES-FBPNQ, 1998).

Buscar espacio para la formación y la capacitación en esta realidad implica mucha creatividad, motivación y flexibilidad. Las ofertas y las demandas de formación y capacitación en los barrios y comunidades, se concretan, en un nivel extra-escolar e informal especialmente en los adultos/as, por lo que para responder a sus necesidades, debe ser concreta, corta, de aplicación inmediata y además muy relacionada con el entorno comunitario, con la situación laboral actual o proyectada y, con el perfil de los participantes. En el proceso de formación y capacitación participan adultos, es decir, personas con criterio formado, por lo que entran en juego tres precondiciones fundamentales:

La desaprensión.- todo adulto tiene un bagaje de conocimientos, criterios, experiencias y prácticas previas que pretende confirmar para reafirmar sus opiniones. Cambiar de opiniones y actitudes implica un reconocimiento tácito de errores que se reflejan sobretodo cuando se trata de contenidos alrededor de determinados valores, creencias y costumbres que son producto de prácticas tradicionales y que están vinculados a la cultura y al comportamiento cotidiano.

Por ser parte de la cultura y el comportamiento cotidiano, hay más coincidencias, se refuerzan identidades y se estimula la resistencia al cambio. Aspectos como la comunicación, las relaciones de género, las relaciones padres e hijos, la participación comunitaria, la educación de los niños, la solidaridad, la nutrición, entre muchos otros, son temas conflictivos. Su tratamiento como ejes transversales de la formación y capacitación facilita su incorporación en procesos de capacitación.

La reaprensión.- muchos individuos que han pasado por un proceso educativo formal: escuela, colegio, universidad (cursos complementarios) han “aprendido” a desenvolverse en el marco de cierta profesión u oficio. Sin embargo, los conocimientos adquiridos y las habilidades desarrolladas presentan desviaciones, son insuficientes o se han desactualizado.

Cuando los temas se dan alrededor de los comportamientos y actitudes tiene mucha vinculación con la desaprensión y para avanzar se necesita de la creación y/o

fortalecimiento de espacios colectivos que permitan reprocesar las actitudes en función de la creación de nuevos espacios y contextos de autorrealización que permitan el ejercicio de nuevas prácticas, es aquí donde se desarrollan los aspectos subjetivos del desarrollo humano, donde los resultados cualitativos tienen importancia prioritaria.

La aprehensión.- tiene relación con el conocimiento preexistente de los pobladores, nuevos conocimientos tienen que ser socializados, nuevas habilidades tienen que ser desarrolladas en función de ubicarlos en mejores condiciones para participar, para decidir, para deliberar, para competir en el mercado de trabajo, para organizarse en la vida comunitaria. En este sentido, más que enseñar contenidos, el objetivo debe ser enseñar a aprehender. Se trata de crear las condiciones para que se produzca el proceso de asumir sus valores sociales como potencialidades. Ello requiere de una visión de formación y capacitación permanente y vinculada a la vida cotidiana, a la educación formal, al trabajo y al desarrollo comunitario.

La desaprensión, la reaprensión y aprehensión, tratadas adecuadamente y de manera interrelacionada, permiten organizar un proceso de formación y capacitación vinculado al desarrollo humano de manera que se tome en cuenta aspectos culturales en el campo de las actitudes, comportamientos, conocimientos y habilidades, abriendo un amplio espectro de posibilidades para el desarrollo de las nuevas formas de relacionamiento social.

1.3.2.3 Formación de ciudadanía

Para la deliberación democrática, efectiva, real, cinco estrategias son las que pueden apuntalar un proceso de formación y capacitación dentro de un marco de desarrollo humano vinculado a la participación comunitaria. Ellas son la planificación, la participación, la transversalidad, la concertación y la retroalimentación.

1.3.2.4 La planificación

El programa, el evento o las acciones de formación y capacitación se derivan de un proceso de planificación integral concretado en un plan de desarrollo barrial, en cuya formulación participan todos los actores comunitarios, representados.

El plan debe contemplar también la vinculación del barrio con su entorno más amplio y con las instituciones públicas y privadas que trabajan en el barrio, las cuales deben participar en el proceso de planificación y asumir compromisos concretos en el desarrollo del plan. Solamente un proceso de planificación y diagnóstico que incluya y priorice elementos cualitativos al definir problemas garantiza la inclusión de los elementos necesarios para establecer un programa integral de capacitación.

El producto de esta estrategia es el plan con sus mecanismos de ejecución formulados y la descripción de los compromisos asumidos. Las acciones de formación y capacitación van muy relacionadas a la ejecución del plan. Mientras que las necesidades en términos generales se sistematizan en el proceso de formulación del plan.

1.3.2.5 La participación social

En términos generales, la participación es deliberación y decisión de los actores institucionales y comunitarios que llevarán adelante los procesos de formación y capacitación. En este sentido, la participación debe contemplarse en todas las fases del ciclo de la capacitación.

Si bien la formulación de un proceso de capacitación es un asunto eminentemente técnico, más aún si se le da un carácter integral y transversal que facilite la reestructuración de las resoluciones entre los individuos y organizaciones, no se debe perder de vista la necesidad de garantizar la participación a través de:

- ❖ **Integrar todos los intereses y necesidades**, de los distintos grupos de pobladores y sus organizaciones.
- ❖ **Garantizar la horizontalidad**, en el sentido de establecer una capacitación entre iguales y no de excluir a grupos debido a sus diferentes disponibilidades (de tiempo, de recursos, de conocimientos, etc.)
- ❖ **Involucrar la capacitación en la vida cotidiana**, y utilizar todos los momentos y espacios de la ejecución del plan de desarrollo barrial como instancias de capacitación.

- ❖ **Utilizar espacios y elementos más formales de capacitación sólo en la medida en que exista una demanda explícita**, por parte de la población y únicamente para enfrentar problemas puntuales (empleo, gestión, mejoramiento de ingresos, etc.), sin descuidar el dotarle de un carácter integral e integrador a la vida del barrio. La intervención de quienes han participado en el proceso en la evaluación, redefinición de actividades, elaboración de material didáctico o aplicación de conocimientos adquiridos para el beneficio de la comunidad, es un mecanismo que debe ser impulsado.

1.3.2.6 La transversalidad

Para que la formación y la capacitación sea integral, se debe contemplar ejes horizontales y transversales. Los ejes horizontales definen contenidos orientados hacia el desarrollo de las habilidades y destrezas y los ejes verticales o transversales definen actitudes, valores o comportamientos.

El tratamiento transversal en la formación y capacitación para el desarrollo humano, implica definir cuales son los valores que se deben tratar en todo el proceso de formación, en este sentido pueden ser tomados como ejes transversales la solidaridad, la diversidad, la equidad, la participación y la democratización.

- **La solidaridad**, entendida como la posibilidad de impulsar acciones colectivas y no individuales, donde la organización comunitaria es valorada como mecanismo de concreción de las acciones solidarias.
- **El respeto a la diversidad**, entendido como la posibilidad de interrelación entre distintos: hombres-mujeres, mestizos-negros-indios, niños-jóvenes-adultos, etc., en un proceso de construcción conjunta y equitativa de la vida cotidiana.
- **La participación y la democratización**, entendidas como la posibilidad de deliberar y decidir en los aspectos que afectan la vida cotidiana, como la posibilidad de manejar información, ejercer liderazgo, representar y ser representado.

1.3.2.7 La concertación

La concertación es entendida como la búsqueda de acuerdos convenientes para todos en función de sus intereses. Implica que los recursos económicos, humanos y de infraestructura pertenecientes a los actores institucionales y comunitarios se colocan en la mesa de negociación.

En este sentido, se deben distinguir al menos dos espacios de negociación, el uno entre las organizaciones comunitarias y el otro entre las instituciones públicas y privadas con las organizaciones comunitarias.

La creación de comités de cogestión interinstitucionales y comunitarios como espacios de negociación, concertación y asociación para cumplir objetivos de desarrollo humano es un mecanismo viable que permite a los actores contar con un espacio para el ejercicio de la deliberación, la decisión mediante el diálogo y el cumplimiento de roles y compromisos.

1.3.2.8 La retroalimentación

La retroalimentación parte de procesos continuos y sucesivos de evaluación, los resultados son insumos que regresan para ser procesados y mejorados en el siguiente evento. La retroalimentación va hacia el o los proyectos institucionales en términos de ajustes a los objetivos, a las actividades, a los contenidos, a la evaluación, a la coordinación, a la metodología, al currículo, etc.

La retroalimentación para la comunidad se da en términos del fortalecimiento organizativo, de la representatividad de sus organizaciones y de la calificación de sus dirigentes. Se produce hacia las instituciones públicas y privadas en términos de su rol en el desarrollo, la flexibilidad institucional, su capacidad de coordinación, su voluntad política para enfrentar procesos con participación y de manera concertada.²³

²³ Puntos 1.3.2.7 y 1.3.2.8, tomados de la Serie: Investigaciones Nacionales Para el Desarrollo Autogestionario, Nuevas estrategias de capacitación, 1998, Pág. 44

1.4 Los servicios públicos urbanos

1.4.1 El Agua potable

1.4.1.1 Propiedades del agua²⁴

En su sentido amplio, el agua (del latín aqua) es el compuesto formado por dos átomos de hidrógeno y uno de oxígeno (H₂O). El término agua se aplica en el lenguaje corriente únicamente al estado líquido de este compuesto, mientras que se asigna el término hielo a su estado sólido y el término vapor de agua a su estado gaseoso. El agua es una sustancia química esencial para la supervivencia de todas las formas conocidas de vida.

Se denomina agua potable, al agua “bebible” en el sentido que puede ser consumida por personas y animales sin riesgo de contraer enfermedades, es decir, ha sido tratada para su consumo humano siguiendo normas de calidad promulgadas por autoridades locales e internacionales.

1.4.1.2 Importancia y distribución²⁵

El agua es fundamental para todas las formas de vida conocida, los seres humanos consumen agua potable. Los recursos naturales se han vuelto escasos con la creciente población mundial y su disposición en varias regiones habitadas es la preocupación de muchas organizaciones gubernamentales.

El 97.5 por ciento del agua en la tierra se encuentra en los océanos y mares de agua salada, únicamente el restante 2.5 por ciento es agua dulce. Del total de agua dulce en el mundo, 69 por ciento se encuentra en los polos y en cumbres de las montañas más altas y se encuentra en estado sólido, el 30 por ciento del agua dulce mundial se encuentra en la humedad del suelo y en los acuíferos profundos.

Solo el 1 por ciento del agua dulce en el mundo escurre por las cuencas hidrográficas en forma de arroyos y ríos y se deposita en lagos, lagunas y en otros cuerpos superficiales de agua y en acuíferos asequibles. Esta es el agua que se repone regularmente a través del ciclo hidrológico también llamado el ciclo de la vida.

²⁴ Tomado del Diccionario <http://es.wikipedia.org/wiki/Agua>

²⁵ Fuente: Comisión Nacional del Agua CONAGUA, México DF

Para el caso ecuatoriano, el artículo 7 de la Ley de Aguas (1996), define que:

“Los recursos hídricos constituyen un bien nacional de uso público, de carácter estratégico del Estado Ecuatoriano. El dominio del Estado sobre el agua es inajenable, intransferible, inalienable e imprescriptible. Las aguas no son susceptibles de posesión o de cualquier otra forma de apropiación. El Estado ecuatoriano a través de los organismos competentes regulará su conservación y su buen uso”.

El artículo 8 de esta misma Ley establece los principios generales para el manejo de los recursos hídricos, así:

- a) El agua es un recurso vital, de utilidad y necesidad pública, de interés y seguridad nacional.
- b) La función social del agua es contribuir a la producción de alimentos y materias primas agropecuarias y apoyar el desarrollo de las economías campesinas, indígenas y afro ecuatorianas.
- c) La unidad de las cuencas hidrográficas, tomando en cuenta la división geopolítica del territorio, la conservación en cantidad y calidad, la protección del medio ambiente y la planificación hidrológica integral.
- d) El tratamiento integral, descentralizado, coordinado de las cuencas hidrográficas, preservando los ecosistemas; tomando en cuenta los valores sociales, pluriculturales, ecológico, bajo los principios de eficiencia, equidad, participación y gestión social-comunitaria.
- e) Evitar el acaparamiento del agua y propender a la redistribución bajo criterios de equidad y justicia.
- f) La concertación popular mediante la participación y la gestión comunitaria.

1.4.1.3 Gestión del agua

La gestión es un término y un concepto comúnmente utilizado para definir un proceso generalmente administrativo, normativo o regulatorio. En su sentido más amplio, se refiere al conjunto de actividades, funciones, formas de organización institucional de organismos de gobierno, y no gubernamentales, recursos e instrumentos de política y sistemas de participación aplicados en un territorio de cuenca, que se relacionan cuando menos con los siguientes aspectos:

- La medición de las variables del ciclo hidrológico y el conocimiento de sus características determinantes y consecuencias.
- La explotación, uso, aprovechamiento, manejo y control del agua.
- La prevención y mitigación de desastres naturales asociados a la presencia de fenómenos hidro-meteorológicos.
- La construcción, mantenimiento y operación de las obras hidráulicas y la administración de los servicios asociados a ellas.
- El mantenimiento, operación y administración de distritos²⁶ y unidades de riego.
- El control de la calidad del agua y su saneamiento.
- La conservación del agua y del medio acuático.
- La determinación y satisfacción de las necesidades de agua de la población en cantidad y calidad apropiadas y de las demandas derivadas de los procesos productivos y de servicios de la economía.
- La legislación y regulación de los usos y aprovechamiento del agua.
- La administración de las aguas superficiales y subterráneas y sus bienes inherentes.

²⁶ Para el caso de la EMAAP-Q, se han establecido 8 Distritos para la administración y mantenimiento de los servicios de agua potable y alcantarillado, en tanto que el Departamento de Cuencas Hidrográficas vela por la preservación de humedales y acuíferos naturales a través de campañas de forestación y reforestación.

1.4.2 Alcantarillado

Se denomina alcantarillado o red de alcantarillado, al sistema de estructuras y tuberías usados para el transporte de aguas residuales o servidas (alcantarillado sanitario), o aguas de lluvia (alcantarillado pluvial), desde el lugar en que se generan hasta el sitio donde se vierten al cauce o se tratan.

1.4.2.1 Tipos de alcantarillado²⁷

Existen redes de alcantarillado mixtas, es decir, que juntan las aguas negras y las aguas de lluvia. Este tipo de alcantarillado es necesario en zonas secas y con épocas de escasa pluviosidad, puesto que los sistemas pluviales no usados pueden convertirse en un foco de infecciones.

Las redes de alcantarillado son estructuras hidráulicas que funcionan a presión atmosférica. Solo muy raramente, y por tramos breves, están constituidos por tuberías que trabajan bajo presión. Normalmente son canales de sección circular, oval o compuesta, enterrados la mayoría de las veces bajo las vías públicas.

La red de alcantarillado se considera un servicio básico, sin embargo, la cobertura de estas redes en las ciudades de países en desarrollo es ínfima en relación con la cobertura de las redes de agua potable. Esto genera importantes problemas sanitarios. Durante mucho tiempo la preocupación de las autoridades municipales o departamentales estaba más ocupada en construir redes de agua potable, dejando para un futuro indefinido la construcción de las redes de alcantarillado. Actualmente las redes de alcantarillado son un requisito para aprobar la construcción de nuevas urbanizaciones.²⁸

²⁷ Tomado del Diccionario <http://es.wikipedia.org/wiki/Agua>

²⁸ En el caso de la EMAAP-Q, la cobertura de agua potable (98 %) ha ido a la par de la cobertura de alcantarillado (97 %), en los sectores urbano marginales que tradicionalmente eran postergados con la intervención del Programa de Desarrollo Solidario .

1.4.3 Prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado en Quito

Desarrollar un marco conceptual para analizar distintas opciones institucionales que puedan involucrar al sector privado para la prestación de servicios garantizando la inclusión social es objeto de discusión permanente en toda Latinoamérica.

Si bien es cierto que es el Estado el encargado de satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos, es indispensable que el consumidor final pague un precio por esta prestación, el cual debe estar regulado técnica y comercialmente y no obedecer al criterio de subsidiación puesto que una Empresa para captar, conducir, tratar y distribuir el líquido invierte ingentes recursos económicos.

En el caso ecuatoriano y particularmente en el Distrito Metropolitano de Quito, es el Estado (titular) quien asume la obligación de dotar de servicios básicos a sus ciudadanos, lo hace descentralizando estas competencias a los gobiernos locales, los que a su vez, a través de licencias, concesiones, permisos o habilitaciones permiten la prestación del servicio; en el presente estudio la EMAAP-Q es la (prestadora) de estos servicios, basado en un modelo de gestión eficiente que ha permitido ampliar substancialmente la cobertura.

La EMAAP-Q tiene dos modalidades de prestación del servicio:

- a) Basada en un modelo de Gestión Participativa (Programa de Desarrollo Solidario) cuyo objetivo es promover el concepto de “solidaridad”, “equidad” y “justicia social” vía descentralización como vehículo para el desarrollo local. En este caso la Empresa construye las obras por administración directa en sectores urbano marginales lo que garantiza la inclusión social puesto que al celebrar un Convenio mediante el presupuesto participativo (EMAAP-Q-Comunidad-Municipio) abarata el costo total del proyecto.

- b) Basada en la contratación pública, como mecanismo para extender los servicios; si bien es cierto que la Empresa es la encargada de dotar de estos servicios a la población, este mecanismo no es incluyente porque los costos del Proyecto son absorbidos directamente por la institución y ésta a su vez los prorrotea a los sectores

beneficiados cobrando el presupuesto real (materiales, máquina y servicios profesionales del Ingeniero constructor) más el costo por interconexión a la red principal y el valor de la conexión domiciliaria, cargos que son omitidos cuando las obras son ejecutadas por el Programa de Desarrollo Solidario.

En ambos casos, las obras son construidas con las especificaciones técnicas exigidas y una vez concluidas las obras pasan a ser operadas y mantenidas por la EMAAP-Q.

1.4.4 Organizaciones territoriales asociadas a la prestación de servicios de agua y alcantarillado

Como se enunció en el capítulo I, la sociedad civil se aglutina en dos tipos de organizaciones para demandar los servicios básicos de sus autoridades, las territoriales y las funcionales; se asocian a la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, las siguientes organizaciones territoriales:

- Comités pro mejoras
- Comités barriales
- Cooperativas de vivienda

La organización territorial tiene una fuerte influencia en la definición de la política barrial, generalmente su funcionamiento es de tipo tradicional, se presenta como único referente socio-organizativo en el barrio, suele desconocer la presencia o legitimidad de cualquier otra organización.

En la práctica, a pesar de que sus decisiones afectan al conjunto de la comunidad, la participación se reduce –a lo sumo- a los propietarios de lotes o viviendas. Para la celebración de los Convenios bipartitos (Comunidad-EMAAP-Q), o tripartitos (Comunidad-EMAAPQ-Municipio), la Empresa exige como requisito básico que los barrios elijan democráticamente una Directiva conformada por al menos un Presidente, un Secretario y un Tesorero; no es necesario que ésta esté inscrita en el Ministerio de Inclusión Económica y Social.

1.4.5 Debate sobre agua y alcantarillado en la discusión política (democracia participativa)?²⁹

Indudablemente que la discusión política en torno al agua y alcantarillado está permanentemente vigente en toda América Latina y ocupa la agenda de la mayoría de políticos que aspiran a dignidades especialmente locales, a través del ejercicio de la democracia representativa, lamentablemente ésta no es incluyente puesto que principalmente la población rural marginal de las ciudades carece de representación y ven en la democracia participativa y deliberativa el vehículo más procedente para plantear sus necesidades más acuciantes a los gobiernos centrales, que no siempre priorizan al sector dentro de sus presupuestos nacionales, como consecuencia muchos de los proveedores de los servicios de agua potable y alcantarillado no cuentan con ingresos suficientes para cubrir sus costos de operación y mantenimiento. Por lo tanto, su capacidad de endeudamiento y de financiar nuevas inversiones está muy limitada, lo que además incide en prestación ineficiente. Por otra parte, las inversiones en agua potable y saneamiento son contingentes a las condiciones socioeconómicas del país, y a la prioridad que el sector reciba en las finanzas públicas, considerando que los recursos para asegurar la sustentabilidad de largo plazo de los servicios son necesariamente locales.

Los índices de cobertura y calidad en la prestación de estos servicios impactan en la estabilidad económica, social y ambiental de los países. Con el crecimiento poblacional, urbanización y desarrollo industrial, la competencia por los recursos hídricos principalmente entre los centros urbanos y las zonas rurales aumenta constantemente, puesto que el agua es imprescindible tanto para consumo humano y la industria como para el riego en el campo. Fuera de ello, la seguridad del abastecimiento de agua está afectada por la creciente contaminación, agotamiento de fuentes, impactos del cambio climático, y por las rigideces de muchos sistemas de asignación de aguas. Para asegurar a todos los sectores de la sociedad el acceso a servicios de agua potable y alcantarillado sostenibles, se necesitarán inversiones mucho mayores, así como avances significativos

²⁹ Tomado de la Conferencia Regional 2008: “Políticas para servicios de agua potable y alcantarillado económicamente eficientes, ambientalmente sustentables y socialmente equitativos”, organizado por la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ

en lograr mayor eficiencia y reducción de costos. Cabe indicar que los servicios de agua potable y saneamiento tienen bajos retornos de la inversión.

En síntesis, la discusión sobre agua y alcantarillado se centra en encontrar proveedores de los servicios económicamente eficientes, ambientalmente sustentables y socialmente equitativos.

1.4.6 Determinación de las áreas de expansión de los servicios, en el Distrito Metropolitano de Quito

Dentro del Plan de Gobierno “Equinoccio Siglo XXI” establecido para la Primera Administración del Alcalde Paco Moncayo (2000-2004), en lo relativo al agua, se inscribe un importantísimo proyecto, el de “Ríos Orientales”, que asegura la dotación y cobertura del servicio hasta aproximadamente el año 2025, en el DMQ.

En función de lo expuesto, el Departamento de Planificación de la EMAAP-Q, considera una variable fundamental para la expansión de los servicios que es el crecimiento poblacional, es decir, de la demanda. Este a su vez, basa su estudio en una proyección de la evolución de las conexiones domiciliarias, así:

CATEGORIA	2001	2002	2003
Doméstico	245.858	258.936	277.538
Comerciales	13.352	10.302	12.166
Industrial	1.032	1.126	1.186
Oficial	1.160	1.278	1.328
Municipal	438	379	400
TOTAL	261.840	272.020	292.619

Fuente: PLANIFICACIÓN-EMAAPQ

Como se puede observar, el número de conexiones de agua ha pasado de 261.840, en el año 2001, a 272.020, en el año 2002, registrando un incremento del 3,9 % y a 292.620,

en el año 2003, registrando un incremento del 7,6 %; el incremento total del período es del 11,8 %.

En cuanto a la cobertura del servicio de alcantarillado, por lógica, va a la par del crecimiento del servicio de agua potable, así en la actualidad la cobertura de agua potable es del 98% y de alcantarillado, el 97 %.

Con base a las cuatro cuencas³⁰ que se determinaron para la ciudad de Quito, se obtuvo que el área total de drenaje del sistema de alcantarillado de la ciudad es de 236 Km², con 144 Km² de ocupación urbana y los restantes 92 Km² de uso no urbano. Del área de ocupación urbana se ha estimado que un 78 % aproximadamente posee sistema de alcantarillado conformado bien sea por redes secundarias y/o colectores primarios, lo equivalente a unos 112 Km².

Se ha estimado aproximadamente 2200 Km de colectores lo que constituye toda la red del sistema de alcantarillado de Quito, incluyendo en esta cifra colectores principales urbanos y de quebradas. Una cifra aproximada de pozos de inspección existentes en la ciudad es de 25000 a 28000.

1.4.7 Evaluación de los mecanismos de gestión del Distrito Metropolitano de Quito

Para evaluar la efectividad del modelo de gestión participativa del DMQ, es necesario considerarlo desde dos ópticas, la una, la sociedad civil, y la otra, la parte institucional:

Desde la sociedad civil, ha sido efectiva por ser incluyente, la participación aglutina actores que tienen muchas diferencias y una gran variedad de necesidades sociales, así: movimientos indígenas campesinos históricamente excluidos, ecologistas, terratenientes, artesanos, profesionales, Colegios Profesionales, Clubes Sociales y Políticos, dirigentes sindicales, religiosos, etc. Otro elemento importante que rescata la

³⁰ - Cuenca de la quebrada El Colegio, ubicada en el Norte de la ciudad
- Cuenca y quebrada del Batán
- Cuenca del Colector Anglo French, ubicada en las Laderas del Pichincha
- Cuenca del Río Machángara

participación social, es la equidad, al incorporar al desarrollo a barrios y segmentos de la población que tienen una categoría de urbano marginales y que tradicionalmente han sido postergadas sus aspiraciones de tener mejores condiciones de vida.

Desde la parte institucional, las diversas modalidades de gestión participativa del Municipio del DMQ, constituyen un modelo descentralizado de gestión y empoderamiento ciudadano, que le apuestan a la inversión en el capital social. Sin embargo, en el caso del sistema “50-50” de la EMMOPQ, han existido inconvenientes de carácter económico, y técnicos-administrativos, al no existir una planificación coordinada con las otras empresas de servicios básicos como la EMAAP-Q y la Empresa Eléctrica, dicho de otra manera para que la EMMOPQ intervenga con trabajos de asfaltado, adoquinado o bordillos, deben primero programar con la EMAAP-Q la construcción de redes de agua potable y alcantarillado y no a la inversa, lo cual se ha dado en algunos casos, provocando dobles esfuerzos y desperdicio de recursos y en la ciudadanía quejas por el caos vehicular, contaminación, y daños en sus automotores, es decir, ha existido un manejo clientelar sobretodo en parroquias (la obra que se ve, versus, la obra que no se ve); esto sumado a su falta de presupuesto puesto que cuenta únicamente con el financiamiento de una parte del 15 por ciento del Presupuesto General del Estado para gobiernos locales.

Para el caso del Programa “Pon a punto tu casa” del Fondo de Salvamento (FONSAL), ha sido muy efectiva la intervención, la condición estratégica de su ámbito que es fundamentalmente el Centro Histórico, ha sido determinante para este hecho, a excepción de pocas casas convertidas hoy en día en tugurios, la mayor parte han sido rehabilitadas gracias a un aporte municipal más el de los propietarios de los inmuebles.

En lo relativo al Programa de Desarrollo Solidario de la EMAAP-Q, no ha podido satisfacer todas las demandas por varios motivos, así, técnicos (generalmente asentamientos ilegales e invasiones ubicadas por encima de la cota de servicio) y fundamentalmente económicos, puesto que cuenta con un presupuesto limitado para ejecución de obras, del cual se da prioridad a la construcción de nuevos colectores, aliviadores, líneas de transmisión, plantas de tratamiento, cambio y mantenimiento de

redes y mejoramiento de procesos de comercialización, ante lo cual la única manera de atender estos requerimientos sería endosando el costo total de las obras a los usuarios vía derechos de interconexión a la red principal y conexiones domiciliarias, lo que resultaría muy oneroso para éstos.

CAPITULO II

EL PROGRAMA DE DESARROLLO SOLIDARIO DE LA EMAAP-Q DENTRO DEL MODELO DE GESTION DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

2.1 Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Para el Municipio de Quito, el proceso de desarrollo local, entendido básicamente como la dotación de los servicios e infraestructura que satisfaga las necesidades básicas de la población, partió de una reforma encaminada a crear la capacidad institucional adecuada para dar respuestas apropiadas a los problemas de la comunidad.

En la historia política de la ciudad contemporánea no se observa una tradición participativa sostenida, densa y extendida. A este resultado no sólo ha abonado la ausencia de una propuesta democratizadora de las sucesivas administraciones de la ciudad sino, sobre todo, la falta de dinámicas de movilización social que impulsen, demanden y gestionen dinámicas de participación “desde abajo”³¹. Esto no, supone la ausencia de demandas participativas de la comunidad: a lo sumo demuestra la imposibilidad de que ellas se hayan construido socialmente como tales. Más bien esta constatación conduce a plantearse el interrogante sobre la naturaleza de algunos factores institucionales y sociales que han modelado este tipo de relación entre el gobierno local y la ciudadanía.³²

En el territorio del actual Ecuador, durante la época preincaica, el hombre tenía relaciones sencillas con su entorno geográfico, procurando albergue y alimento. Con los territorios vecinos mantenían relaciones de intercambio que les daba acceso a recursos diversificados. Con la tierra madre y con el cosmos, mantenía relaciones metafísicas que ampliaba su dimensión humana que apropiaba su pertenencia a un dominio andino de índole etno-cultural. El control político del espacio no pasaba del nivel de cacicazgos, con alianzas orgánicas inestables, que más que emular a una nación se constituían en un área etno-cultural como la Cara.

³¹ Para articular una política que converja al gobierno local y a la ciudadanía, dentro del Distrito Metropolitano de Quito, se crea el Sistema de Gestión Participativa (SGP).

³² En el caso de la Administración 2005-2009 esta relación está dada directamente entre el Barrio y la Administración Municipal (Zonales)

Los Incas modificaron y desarrollaron este sistema de relaciones con el entorno geográfico, con un control total del espacio dominado: militar, información, recursos y población. Todas las relaciones se configuran en un sistema político piramidal cuyo vértice el Inca. Estamos frente a un Estado con voluntad de organización y de control del territorio.

Los españoles conquistan y establecen un sistema distinto del precedente que funciona en su provecho y de la metrópoli, manteniendo con asombro una continuidad en el manejo de los instrumentos de control, lo que permitió que una minoría lo haga funcionar, de hecho la organización política-territorial habrá sido copiada de la organización incaica.

El órgano de la gestión urbana es el Cabildo, en manos de los jefes de la conquista, y más tarde en las de sus herederos, transformado en instrumento de dominación.³³

A través de la creación de un sistema urbano y administrativo, los conquistadores establecieron un control en el cual pronto se observó la aparición de contradicciones entre los objetivos de la Corona, los de la sociedad criolla y los del pueblo indígena, manifestadas en la revolución de las alcabalas y en los levantamientos.

Desde los inicios de la República, se instituye el orden jerárquico de la administración del Estado, que se divide en provincias, cantones y parroquias: presididos por un Poder Ejecutivo, Prefecto, Gobernador, Corregidor, y Teniente Político en su orden. También se instituye la conformación de Concejos Municipales, designando sus atribuciones, número de miembros, duración de su gestión y la forma de su elección. Este esquema de administración pasado y presente si bien ha tenido modificaciones, reedita los conflictos manteniendo posiciones que frenan el desarrollo tornando el futuro en un contexto no aspirado por los actores sociales.

³³ El Cabildo, concedía el derecho de vecindad a los nuevos inmigrantes, señalaba en propiedad solares y tierras de cultivo, administraba los bienes de la ciudad, proveía al desempeño de algunos cargos, imponía el reglamento y precio a los mercados, garantizaba provisiones y aplicación de ordenanzas reales.

El proceso de modernización del Estado, se inserta dentro de las estrategias internacionales de aplicación de modelos de desarrollo, en el que los papeles de las diferentes entidades gubernamentales van adaptando y redefiniendo sus roles. En este marco se tiende a debilitar el aparato del Estado, en la perspectiva de la privatización de los sectores económicos rentables; los no rentables se transfieren directamente a los gobiernos locales o a la sociedad civil (ONGs). El Estado, se convierte en el intermediario de las transnacionales para la explotación de los recursos.

Algunos gobiernos locales a pesar de ser parte del Estado, tienen contradicciones con estas políticas de ceder recursos, por su relación más estrecha e íntima con la realidad social, económica y territorial.

Las dos últimas décadas del siglo pasado, se caracterizaron por la aplicación de severas políticas de ajuste para enfrentar la crisis de la deuda externa, provocando el aumento de la pobreza.

El aperturismo mercantil (globalización)³⁴, la profundización de los ajustes, la desregulación aduanera, la privatización de los servicios y de las empresas estatales (neoliberalismo) incrementa el desempleo y agudizan la pobreza y la marginalidad.

Esta realidad es la que caracteriza la necesidad de estructurar un nuevo proceso de desarrollo, que partiendo de las aspiraciones de la sociedad, llegue al planteamiento de alternativas.

A partir de 1980, con el retorno de la democracia aunque “restringida” (representativas y no participativas), ha permitido que la sociedad civil logre niveles de organización. Actores nuevos como los movimientos campesinos, indígenas y de mujeres, así como de organizaciones ecologistas, defensores de los derechos humanos, emergen planteando desafíos.

³⁴ Sergio Boisier en el debate de la participación, en el capítulo I, destaca que el nuevo escenario contextual de esta es el resultado de la interacción de dos notables procesos, presentes ahora en todos los países. Se trata del proceso de apertura externa, empujado por la fuerza de la globalización, y del proceso de apertura interna, que a su vez es empujado por la fuerza de la descentralización. El primero es un proceso esencialmente económico, en tanto que el segundo es fundamentalmente un proceso político.

A las demandas globales por tierra, territorios, autonomía, democracia, reconocimiento de los derechos colectivos, vigencia plena de las ciudadanías, plurinacionalidad del Estado, se ha sumado la exigencia de una democratización y participación en los gobiernos locales.

Estas demandas se plantean desde diferentes formas de participación social como Asambleas Cantonales, Parlamentos y Comités de Desarrollo. Propuestas que comprometen a los municipios a ser gestores de servicios básicos, a ser los promotores del desarrollo social y económico-solidario con el manejo y defensa de los recursos naturales, a través de Planes de Desarrollo Locales, elaborados con la participación de los ciudadanos que legitiman y fortalecen estos procesos.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se encuentra inmerso en la realidad descrita y busca alternativas de desarrollo, planteando una que es el de proponer el trabajo comunitario compartido denominado “El Desarrollo Solidario”. El Programa de Desarrollo Solidario de la EMAAP-Q, nace precisamente de esta nueva concepción del Desarrollo Local.

2.1.1 El modelo de gestión del DMQ³⁵

Desde 1993, en que se constituye el Distrito Metropolitano de Quito, las diferentes administraciones municipales han intentado adecuar la institucionalidad tanto para asumir nuevas competencias, como para lograr una gestión eficiente y eficaz de la municipalidad.

La administración municipal 2000-2004 inició su gestión poniendo en marcha un vasto programa de reformas e innovaciones con el objetivo de modernizar la prestación de servicios, actualizar la legislación local, ampliar la capacidad de inversión y de ejecución de proyectos. Durante esta administración se buscó transformar al Municipio Metropolitano en un verdadero gobierno local.³⁶

³⁵ “Quito hacia el bicentenario”, Plan de Gobierno 2005-2009, Paco Moncayo Gallegos, 2004.

³⁶ Según un extracto de la Ley Orgánica del DMQ del 8 de noviembre del 2001, en sus disposiciones transitorias primera, segunda y tercera, existe un verdadero gobierno local cuando éste asume dentro de una circunscripción territorial el suministro de los servicios básicos como educación, cultura, salud,

Sin embargo, el proceso de asumir la gestión de nuevas competencias por parte de la municipalidad, como por ejemplo, seguridad ciudadana, salud metropolitana, control del medio ambiente y administración del Cuerpo de Bomberos de Quito, implicó limitaciones y resistencias institucionales y de grupos, sea por consideraciones políticas, financieras o de privilegios. En algunos casos, además la municipalidad asumió competencias que no estaban acompañadas por la respectiva asignación de recursos, conforme lo dispone la norma constitucional (Constitución de la República del Ecuador/Título XI De la Organización Territorial y Descentralización/Capítulo 3/De los Gobiernos Seccionales Autónomos/Arts. 230-231)³⁷

En este período y en estricto apego al Plan Quito Siglo XXI³⁸, se configuró un modelo que privilegió la eficiencia administrativa a través de la gestión por resultados y transparencia de la acción municipal; complementó el proceso de desconcentración y descentralización, desarrolló la modernización de las empresas metropolitanas, promovió la cooperación y la coordinación público-privada e interinstitucional para la gestión de competencias y ejecución de diversos proyectos metropolitanos.

Particularmente relevante para el caso del DMQ fue la constitución de las Empresas Municipales: de Obras Públicas (EMOP), mayo de 1994), de Agua Potable y Alcantarillado EMAAP-Q, diciembre de 1993)³⁹, de Aseo (EMASEO, noviembre de

seguridad, construcción y mantenimiento de caminos públicos, agua y saneamiento, con un financiamiento de las arcas municipales y de asignaciones del gobierno administrada por un Alcalde y un Concejo, quienes se rigen por Ordenanzas. Para el presente estudio el Alcalde administra el Distrito Metropolitano de Quito, ha incorporado en su gestión los servicios de salud a través de la creación del seguro metropolitano de salud, de seguridad ciudadana CORPOSEGURIDAD, certificación ISO 9001 en la educación municipal, entre otros.

³⁷ Art. 230: “Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana.

Art. 231: “Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad.

Los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley. La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.”

³⁸ El Plan Quito Siglo XXI, es el plan de gobierno para el primer período de administración del General Paco Moncayo Gallegos (2000-2004).

³⁹ A partir de este año de fusión de las dos empresas queda la sigla EMAAP-Q

1993), Unidad de Gestión y Operación del Trole (noviembre de 1995) y la Unidad de Planificación y Gestión de Transporte (diciembre de 1996). (Barrera, 2001, Pág. 57)

Los principales instrumentos de la transformación ocurrida en estos años son:

- ❑ Aplicación del Programa de Desarrollo Institucional y de un moderno concepto de Orgánico-funcional.⁴⁰
- ❑ Creación de la Comisión Metropolitana de Control Cívico de la Corrupción.
- ❑ Reestructuración y fortalecimiento de las Administraciones Zonales, en este período se crearon las Administraciones de Quitumbe y Calderón (actualmente cuenta con ocho Administraciones Zonales y una Unidad de Coordinación Territorial), encargada de controlar su desempeño.⁴¹
- ❑ Apoyo a las Juntas Parroquiales.
- ❑ Creación e implementación del Sistema de Gestión Participativa.⁴²
- ❑ Autonomía administrativa y fortalecimiento de otros entes metropolitanos (FONSAL, ICAM, Rastro, Cuerpo de Bomberos de Quito, Policía Metropolitana, establecimientos municipales de educación, establecimientos municipales de salud).
- ❑ Creación de Corporaciones y Fundaciones Metropolitanas (QUITOVIVIENDA, EMSAT, CORPAQ, Corporación de Turismo, Corporación de Salud Ambiental de Quito (“Vida para Quito), CORPAIRE, CORPOSEGURIDAD, Corporación de Salud,

⁴⁰ Según el Plan Quito Siglo XXI, que es el plan de gobierno para el primer período de administración del General Paco Moncayo Gallegos (2000-2004), el Programa de Desarrollo Institucional se basa en un moderno concepto de orgánico-funcional porque fortalece los mecanismos de transparencia y control de la gestión municipal, crea las condiciones favorables para una ciudadanía activa, mejora los niveles de participación y control ciudadano y profundiza la gobernabilidad en democracia.

⁴¹ Previo a la reforma que emprendió el actual gobierno del Distrito, existían seis Administraciones Zonales: Sur, Centro, Norte, Tumbaco, Los Chillos, La Delicia

⁴² Dentro del SGP está inscrito el Programa de Desarrollo Solidario de la EMAAP-Q, a través de la suscripción de un Convenio para la construcción de redes de agua potable y alcantarillado en el Distrito Metropolitano de Quito, en forma tripartita, esto es con el aporte de las Administraciones Zonales, la Comunidad y la EMAAP-Q.

Corporación Parque Tecnológico, CONQUITO, PROQUITO, Fundación Teleféricos de Pichincha, Fundación Patronato San José, Fundación Teatro Sucre).

En definitiva, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha configurado un moderno modelo de gestión a tono con el rol de prestador de servicios a la comunidad y de promotor del desarrollo local, con base en entes profesionales y eficientes.⁴³

2.1.2 Marco normativo para la gestión participativa

En el ámbito nacional:

- La Constitución Política de la República del Ecuador, estimula y ampara la participación social y ciudadana en todos los niveles de gestión pública, como consta en el Título IV referido a la participación democrática y en los artículos 63 y 88 de las secciones séptima y octava respectivamente.
- En la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, impulsa la participación social en la gestión pública como consta en los artículos 1 y 3.

En el ámbito local:

- En la Ley del Distrito Metropolitano de Quito se establece en el artículo 2 numeral 4, que el Distrito Metropolitano de Quito, propiciará la integración y la participación de la comunidad; y las ordenanzas establecerán mecanismos para que la comunidad participe en la identificación de sus necesidades, en la planificación de los proyectos en el seguimiento de su ejecución, y en el mantenimiento y cuidado de las obras o servicios.

⁴³ La nueva estructura territorial del DMQ contempla 11 zonas metropolitanas que contienen 65 parroquias urbanas y rurales.

- Ordenanza metropolitana Nro. 0187, que establece el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito.

Por ser la Ordenanza metropolitana 0187, la base jurídica para la aplicación del modelo de gestión participativa del Programa de Desarrollo Solidario de la EMAAP-Q, se acompaña un extracto de la misma en la que se destacan su concepto, objetivos y principios:

“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, así como en la evaluación y recepción de la rendición de cuentas de parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, MDMQ.

La Ordenanza 0187, garantiza la ejecución de estos derechos e institucionaliza la participación en la gestión pública del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

- Impulsa la participación ciudadana y comunitaria en la definición y ejecución de planes, programas y políticas de la municipalidad.
- Prioriza la inversión en obra pública y programas de trabajo a partir del presupuesto participativo metropolitano.
- Implementa el subsistema de rendición de cuentas en todas las instancias políticas y administrativas de la municipalidad, así como las Empresas, Corporaciones y Fundaciones Metropolitanas.
- Facilita el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía.
-

Sus principales principios son:

Complementariedad: Procedimiento democrático al de la representación política, por lo mismo respeta sus competencias y atribuciones.

Integralidad: Integra al conjunto de la gestión municipal, a sus dependencias y procedimientos.

Autonomía organizativa: Reconoce y respeta la autonomía de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad, las dimensiones de género, interculturalidad y etárea.⁴⁴

Obligatoriedad: Todas las dependencias de la municipalidad están obligadas a rendir cuentas a la ciudadanía en forma permanente.

Flexibilidad: Estará sujeto a las adaptaciones necesarias según sea la dependencia obligada a su ejercicio.

Transparencia: Todo el proceso de participación, rendición de cuentas y control social debe basarse en información veraz y oportuna.

2.1.3 Mecanismos del Sistema de Gestión Participativa

Legalización y Registro de Organizaciones: Todas las organizaciones que forman parte de la estructura del SGP deberán legalizarse y/o registrarse en el DMQ.

Presupuesto Territorial Consolidado: El Concejo Municipal fijará en la Ordenanza Presupuestaria Anual un Presupuesto Territorial Consolidado por Zona.

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.

⁴⁴ Relativo a la clasificación etárea por edades: se conocen tres grandes grupos, niños y adolescentes, adultos y mayores

Estímulos e incentivos

Estímulo Participativo: Se creará una asignación preferencial para obras y programas o proyectos calificados como prioritarios.

Capacitación, Difusión y Promoción: El MDMQ, asignará un presupuesto y recursos específicos para la capacitación a organizaciones, dirigentes y funcionarios municipales.

Incentivo a promotores del SGP-RC: Todas las instancias municipales prestarán todas las facilidades para el desarrollo del SGP, en sus diferentes ámbitos: logístico, de información, etc.

Subsistema de Rendición de Cuentas

Es un proceso sistemático, deliberado y universal que involucra a autoridades y funcionarios municipales con distintas responsabilidades, quienes están obligados a informar y someterse a la evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones y en la administración de los recursos públicos en forma anual.

En este punto empatan la esfera institucional de la gestión gubernamental con aquella de la actuación ciudadana de los sujetos sociales: la responsabilidad de los ciudadanos tiene como anclaje y contrapartida a la responsabilidad del Estado en la generación y promoción de los derechos –civiles, políticos, económicos, sociales y colectivos- y en la eficiente promoción de los servicios. De ahí que, en oposición a lo postulado por el pensamiento neo-conservador⁴⁵ en boga, cabe sostener que la forma y la calidad con el que el Estado provea determinados servicios sociales incidirá directamente en la calidad del tejido social y en la construcción de los sujetos sociales. (Ramírez, 2001, Págs. 11-12)

⁴⁵ En términos morales los neocon como se los denomina a los neoconservadores, pueden ser calificados de utilitaristas liberales (versión neoclásica, en general). Aceptan que una sociedad libre y relativamente descentralizada es capaz de ofrecer a sus miembros el máximo bienestar y garantizar a los mejores individuos la libertad de creación y pensamiento.

En el Componente Territorial del SGP se rendirá cuentas a la ciudadanía a través de:

- ✓ Cabildos Zonales
- ✓ Cabildos Sectoriales
- ✓ Asambleas Parroquiales

En el Componente Temático del SGP se rendirá cuentas en:

- ✓ Consejo Ciudadano del Plan Estratégico Equinoccio
- ✓ Consejos Temáticos (salud, educación, medio ambiente, territorios, género, niñez, turismo, etc.)

En el Componente Social del SGP se rendirá cuentas ante los:

- ✓ Consejos de Equidad
- ✓ Consejos Sociales

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. Para fortalecer el Control Social son la formación de veedurías y auditorías sociales.

- ✓ Veedurías y Auditorías Sociales
- ✓ Acceso Público a la Información
- ✓ Pactos de Honestidad
- ✓ Fortalecimiento del SGP
- ✓ Código de Ética

La Asamblea de Quito

La máxima instancia de participación ciudadana y social es La Asamblea de Quito, y está conformada por:

El Alcalde o su Delegado que la presidirá. Un delegado, por cada uno de los Cabildos Sectoriales Urbanos. Tres Delegados por el Consejo Ciudadano del Plan Estratégico. Un Delegado por cada uno de los Consejos Sociales. Un Delegado por cada uno de los Consejos Temáticos.

Siete Delegados por todas las Juntas Parroquiales Rurales del Cantón. Dos Delegados por las Cámaras de la Producción, Universidades, Trabajadores y Organizaciones No Gubernamentales. Uno por las Ligas Barriales y otro por la Concentración Deportiva de Pichincha, dos Concejales Metropolitanos, Delegados por el Concejo.

2.1.4 Componentes del Sistema de Gestión Participativa

A) Componente territorial

Sus instancias son:

Cabildos Zonales: Conforman Delegados de los Cabildos Sectoriales, Asambleas Parroquiales, Consejos Temáticos y Consejos Sociales de la zona respectiva.

Cabildos Sectoriales: Lo conforman los Delegados de los diferentes Comités Barriales, Comunas, Organizaciones de mujeres, niños/as, jóvenes, personas de la tercera edad, discapacitados, población negra e indígena, de cada uno de los sectores de una Administración Zonal.

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.

Comités de Gestión Participativa: Se encargan de realizar un seguimiento de los acuerdos y decisiones de las respectivas instancias del SGP, y son un nexo entre la administración municipal, sus empresas y corporaciones y las instancias del SGP. Son elegidos de entre los miembros de los respectivos Cabildos o Asambleas.

B) Componente temático

Sus cuerpos colegiados que amparados en leyes nacionales, ordenanzas o resoluciones reúnen y promueven la participación de actores institucionales y/o ciudadanos/as del Distrito bajo los ejes temáticos definidos en el Plan Estratégico de la Municipalidad.

Consejo ciudadano del Plan Estratégico: Máxima instancia del componente temático del SGP, cuya función principal es participar en procesos de Planeación Estratégica.

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/o ordenanzas y tienen la función de participar en la formulación y evaluación de las políticas sectoriales de la municipalidad.

Mesas temáticas: Se crearán, únicamente cuando no exista un consejo establecido del tema en discusión.

C) Componente social

Promueven la participación de actores institucionales y/o ciudadanos/as del Distrito en el Consejo de Equidad y Consejos sociales distritales y zonales. Pueden estar integrados por:

- mujeres, jóvenes,
- niños/as,
- indígenas, afroecuatorianos/as,
- adultos mayores
- personas con discapacidad

D) Otras formas de participación

- ✓ Voluntariado comunitario
- ✓ Vigilante ciudadano
- ✓ Voluntariado social

A continuación, se ilustra mediante una matriz diseñada por la Alcaldía Metropolitana (Administración 2005-2009), (Gráfico N° 1), que resume el como se instrumenta este sistema desde el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito hacia los diferentes actores de la sociedad civil.

Asimismo, Augusto Barrera, en la siguiente página, (Gráfico N° 2), compila un esquema que a su modo de ver, de igual manera, articula a la ciudadanía y el gobierno local mediante la participación social y ciudadana.⁴⁶

Estos componentes son importantes para la gestión urbana, en la medida que a través de ellos se promueven la participación de actores de la sociedad civil en Consejos sociales que buscan la equidad en la provisión de los servicios básicos y de actores institucionales, como en el presente caso, El Programa de Desarrollo Solidario, para conjuntamente formular políticas sectoriales que propendan al desarrollo local (Convenios con aportes económicos tripartitos celebrados entre la EMAAP-Q, el Municipio y la Comunidad), para la dotación de agua potable y alcantarillado.

⁴⁶ Augusto Barrera, Concejal Metropolitano de Quito, Presidente de la Comisión de Salud, es un propulsor en temas de participación ciudadana, defiende el sistema de cabildos como medio de articulación entre la comunidad y el Municipio.

SISTEMA DE GESTION PARTICIPATIVA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

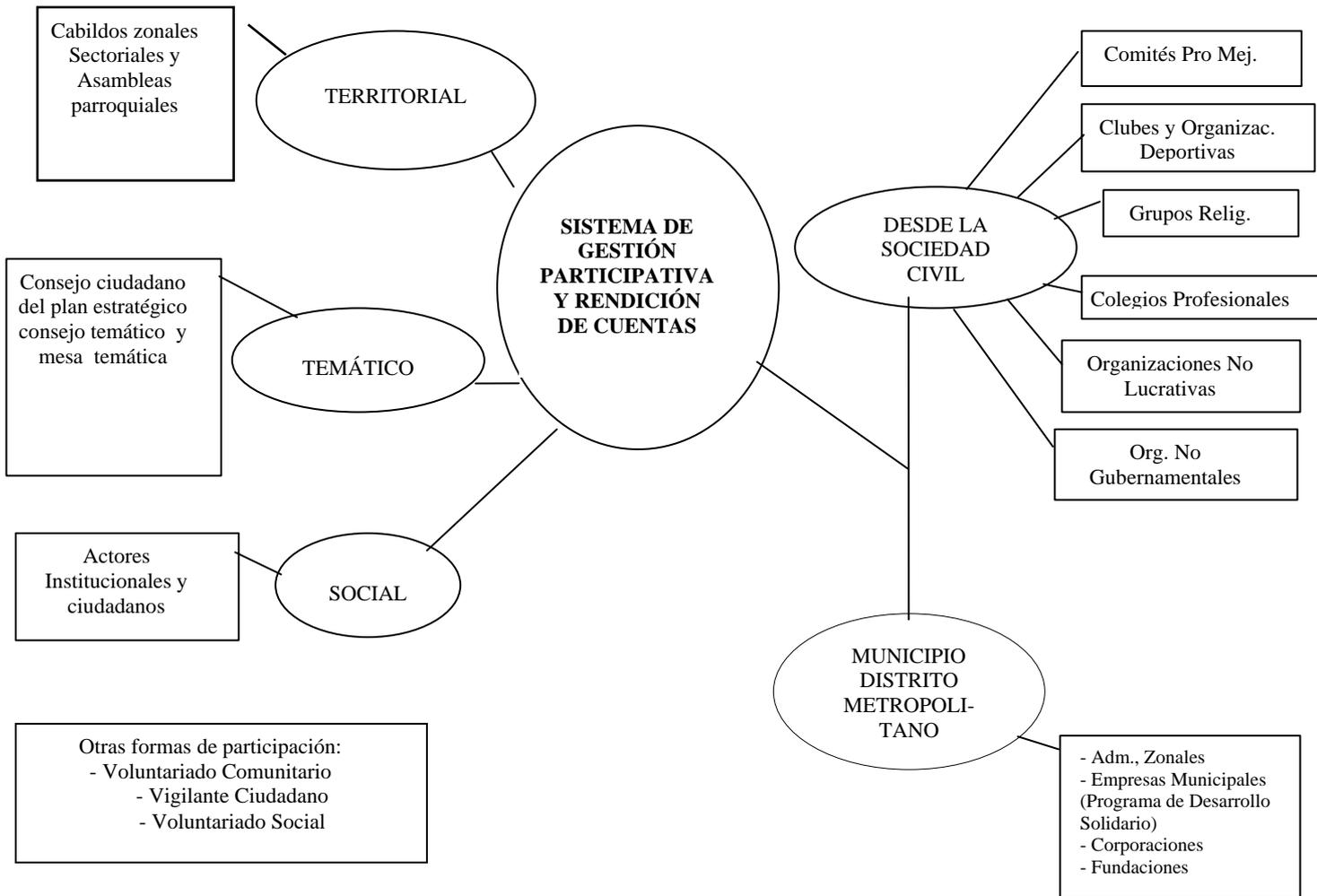
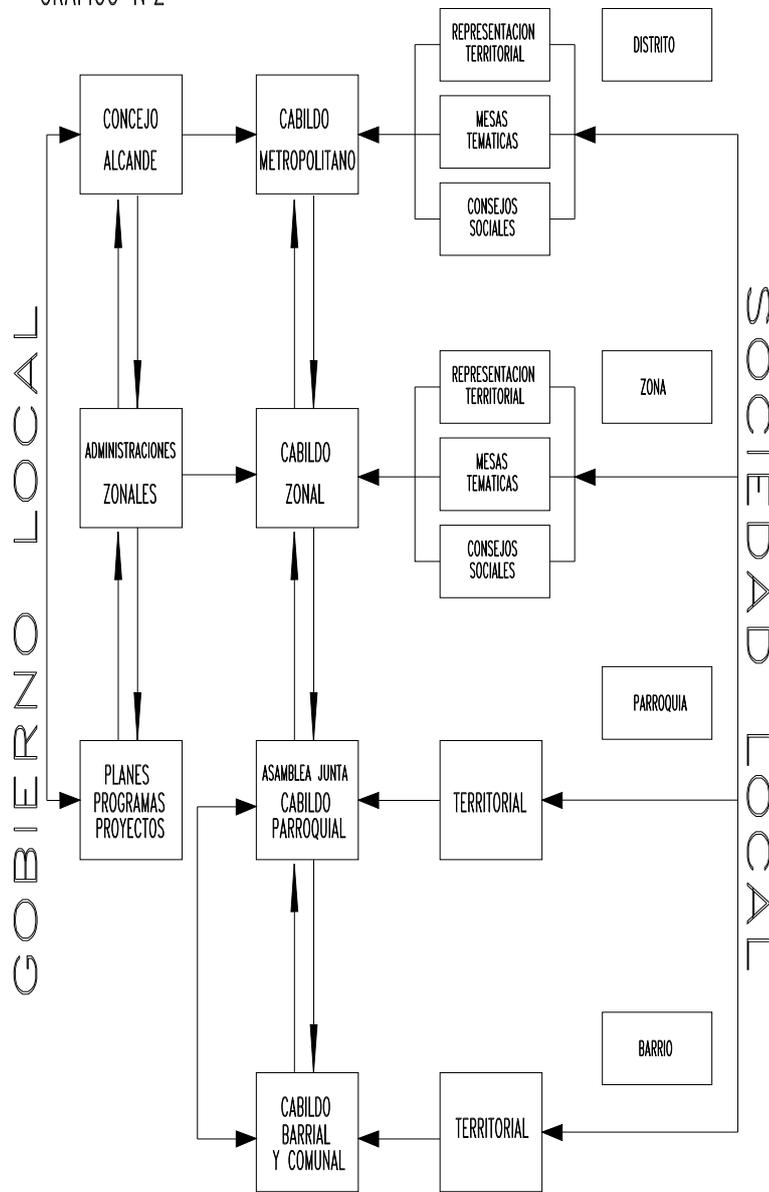


GRAFICO N° 1

Sistema de Gestión Participativa y Rendición de Cuentas

FUENTE: Plan Siglo XXI-Paco Moncayo Gallegos

GRAFICO N°2



FUENTE: EL SISTEMA DE GESTION PARTICIPATIVA DEL D.M.Q. INNOVACION, POLITICA Y PARTICIPACION CIUDADANA AUGUSTO BARRERA

2.2 Análisis del estudio de caso: El Programa de Desarrollo Solidario de la EMAAP-Q



2.2.1 Bases del Programa

El postergado desarrollo de nuestros pueblos tiene su fundamento en la crisis social, política, económica, ambiental, en la crisis de gobernabilidad y falta de respeto a lo instituido, repercute en los sectores sociales y productivos, derivándose además en un deterioro moral y ético con niveles incontrolables de corrupción enquistada en todos los ámbitos de la sociedad.⁴⁷ Agregase la aplicación del modelo económico neoliberal, la

⁴⁷ En el año 2006, Quito Honesto, Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, implementa el Código de Ética, que fue elaborado por los servidores y servidoras de las diversas dependencias y empresas del Municipio de Quito y tiene por finalidad crear una cultura ética de servicio basado en valores como la honestidad, la bondad, la perseverancia, la responsabilidad, la identidad, la iniciativa, entre otros.

falta de planificación del desarrollo y la improvisación en el manejo de la cosa pública con una débil participación ciudadana.

La necesidad de formular proyectos de desarrollo, en algunos sectores del Distrito Metropolitano de Quito con bajo nivel de desarrollo económico, y con poca atención a sus necesidades básicas, ha influido para iniciar un proceso de integración y organización, para reducir el desnivel y fomentar la equidad y la solidaridad. Al señalar que el sistema de administración municipal ha cumplido funciones caracterizadas por ser dependientes, paternalistas, clientelares, excluyentes, con escasa dinámica y limitada participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo; ante este espectro se debe emprender en sistemas participación independientes, que manejen políticas de mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, con estrategias que incluyan a la sociedad civil, respetando su raza y su cultura.

Las necesidades básicas de los pueblos andinos se sustentaron en la organización y el aporte de la mano de obra de la comunidad, para realizar la obra pública; participación comunitaria que construyó caminos, acueductos, canales de riego y servicios sociales, que hasta hoy subsisten y somos sus beneficiarios.

Este sistema de desarrollo tiene un límite, por el crecimiento de las necesidades de la población respecto a los servicios básicos y obra pública. Surge el sistema de la contratación de la obra pública con el soporte del pago por parte de los beneficiarios, generándose la cultura de pago vía impuestos prediales y catastrales, dando impulso al desarrollo urbano de los pueblos y ciudades con mejoramiento de la calidad de vida de la población. Pero este sistema también se agota por ser concentrador y excluyente, limitando la participación y desarrollo de otros sectores, lo que ha generado la conformación de cinturones urbano marginales que circundan la ciudad, carentes de servicios básicos, lo cual da lugar a conflictos sociales, aprovechados políticamente con fines electorales (clientelamente).

Cuando los procesos de desarrollo se ven afectados, los pueblos se reorientan con las experiencias de su pasado, recuperando valores que lo engrandecieron y dignificaron como fue el recurso de la “Minga” que ahora se podría traducir en “Desarrollo

Solidario”, basado en principios de una nueva ética política, solidaria, social, compartida, democrática equitativa e incluyente.

Poner en marcha el Desarrollo Solidario fue el gran desafío del Municipio de Quito en el período de gobierno 2000-2004, para superar los problemas urbanos, considerando el déficit de servicios en los sectores periféricos en donde 600 barrios ilegales albergan a un cuarto de la población.

2.2.2 Concepción y objetivo del Programa

El Programa de Desarrollo Solidario es un modelo de gestión compartida, contemplado en la estructura orgánica y funcional de la Gerencia de Ingeniería de la EMAAP-Q, creado en febrero del 2001; surge como respuesta a las aspiraciones de los sectores marginales que no han podido satisfacer sus demandas de servicios de alcantarillado y agua potable, proponiendo la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable de Quito la construcción de Obras de Infraestructura, aportando la Comunidad la mano de obra, rescatando la costumbre ancestral del trabajo comunitario y ejecutando obras que por su ubicación marginal no fueron atendidas con oportunidad y decisión.

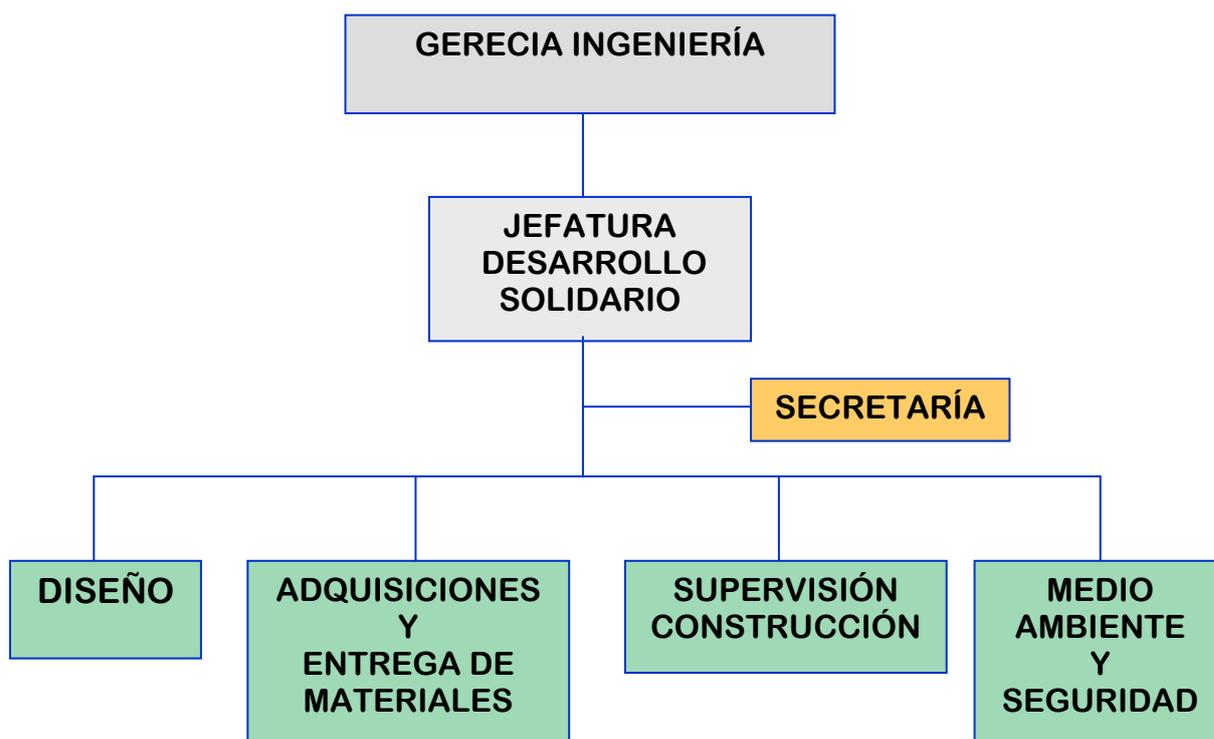
El objetivo del Programa es construir obras de infraestructura de Alcantarillado y Agua Potable, con aporte comunitario, en los sectores marginales del Distrito Metropolitano de Quito, mediante Desarrollo Solidario.

La EMAAP-QUITO organiza a la comunidad para su seguridad ambiental, con este sistema se ha podido atender a muchos sectores postergados y olvidados, levantando el autoestima de los beneficiarios y demostrando que con la organización se puede alcanzar múltiples objetivos y el mejoramiento de la calidad de vida, venciendo a la pobreza. Constituye el rostro social que toda empresa de servicios debe tener.

2.2.3 Estructura organizacional del Programa

GRAFICO N° 3

ORGANIGRAMA DESARROLLO SOLIDARIO



FUENTE: PDS-EMAAPQ 2007

El Programa de Desarrollo Solidario, en la anterior administración municipal, esto es de Roque Sevilla, nació con el nombre de “Autogestión Comunitaria”, como resultaba muy oneroso para la comunidad asumir el aporte económico para las obras hubo una respuesta institucional de la EMAAP-Q, apareciendo la “Autogestión Comunitaria”, que básicamente era un Convenio bipartito entre la comunidad y la empresa. Como se puede apreciar en el organigrama funcional, es un Departamento eminentemente técnico conformado por un equipo multidisciplinario de profesionales en Ingeniería Civil, Sanitaria, Hidráulica, Medio Ambiente y un soporte administrativo mínimo.

Las principales fases de operación son las siguientes:

- Estudios y aproximación social.

- Elaboración de diseño y presupuesto.
- Adquisición y entrega de materiales.
- Ejecución de obra.
- Supervisión en construcción, medio ambiente y seguridad.

2.2.4 Participación de la población en las intervenciones del Programa de Desarrollo Solidario

A través de un planteamiento comunitario, los barrios organizados y previamente legalizados, por intermedio de sus dirigentes, ponen en conocimiento del Señor Alcalde y de la Empresa, la necesidad del alcantarillado o del agua potable, ofreciendo como aporte comunitario, la mano de obra (cuadrillas especializadas), parte de los materiales; y, especialmente, el trabajo de los vecinos a beneficiarse de las obras por medio de las mingas semanales, hasta que concluya la construcción.

Cabe anotar que esta fuerza de trabajo se la puede canalizar únicamente para ciertas actividades como son de limpieza, desalojo, carga y descarga de materiales y en ocasiones compactación de las excavaciones. En las siguientes fotos, se puede apreciar parte de lo expuesto:



Como se puede apreciar en la foto, el desarrollo solidario ha permitido rescatar costumbres tan ancestrales en nuestro pueblo como la minga y la buena vecindad; niños, mujeres, hombres e incluso personas de la tercera edad participan en forma entusiasta en la búsqueda de mejores condiciones de vida, de ahí que uno de los logros del Programa ha sido actuar no sólo en la parte técnica, como ejecutores de obras sino articular el tejido social de las comunidades del Distrito Metropolitano de Quito.



La Cooperativa de Vivienda Julio Zavala, en la parroquia de Calderón, es un claro ejemplo de gestión participativa. Ha conseguido la dotación de sus servicios básicos de agua potable y alcantarillado en tres etapas constructivas, con el aporte de la comunidad, la EMAAP-Q y la Administración Zonal Calderón:

Costo de las obras = USD. 200.000,00

Familias beneficiadas = 700

Total de población = 3.500 personas, aproximadamente

Estrato socioeconómico = de bajos ingresos

Composición racial = indios, mestizos, cholos, negros, montubios

Principales actividades de los habitantes de la comunidad = mecánica, albañiles, empleados públicos

Otros servicios = no hay centros de salud, sí hay guarderías, escuelas y colegios

Principal problema actual = excesiva delincuencia, presencia de pandillas juveniles

Asfaltado = en un 20 %

2.2.5 Compromiso de servicio

LA EMAAP-QUITO, a través del PROGRAMA DE DESARROLLO SOLIDARIO, recepta, atiende, y se compromete a:

- ✓ Realizar la visita técnica para verificar la factibilidad del Servicio.
- ✓ Realizar el estudio y diseño del proyecto (en caso de no existir).
- ✓ Preparar el presupuesto.
- ✓ Determinar los materiales, la logística y la mano de obra que aportarán la EMAAP-QUITO, la Administración Zonal y la Comunidad.

2.2.6 Elaboración del Convenio

Cuando se dispone del estudio, se elabora el presupuesto y el cuadro de cantidades de materiales que aportarán la Comunidad, la Administración Zonal y la EMAAP-Q, conforme al siguiente esquema de aporte:

APORTE DE LA ADMINISTRACIÓN ZONAL (MUNICIPIO)	<ul style="list-style-type: none">• Cemento (sacos)• Arena (m3)• Ripio (m3)
APORTE DE LA EMAAP-Q	<ul style="list-style-type: none">• Estudios técnicos• Retroexcavadora para excavación de zanjas (m3)• Tuberías de hormigón simple, armado y plásticas (metros)• Acero de refuerzo en barras (Kg)• Tapas de hierro fundido para pozos (u)• Estribos para pozos (u)• Encofrados metálicos para pozos (juegos)• Dirección técnica de la obra y fiscalización
APORTE DEL BARRIO	<ul style="list-style-type: none">• Mano de obra calificada, jornadas de lunes a viernes (tendido de tubería y construcción de pozos)• Mano de obra no calificada, mingas de fin de semana (relleno de zanjas y desalojo de materiales)• Tuberías de hormigón simple, armado y plásticas

2.2.7 Fiscalización y supervisión

La supervisión de la ejecución de las obras, objeto de los convenios, realiza la sección de fiscalización de la Gerencia de Ingeniería de la EMAAP-Q, quien cumple con la cabal observancia de las estipulaciones previstas en las normas técnicas de control y disposiciones que constan en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, LOAFYC y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Una vez concluida la obra a satisfacción pasa a ser administrada por la Gerencia de Operación y Mantenimiento y para efectos de recuperación de la inversión interviene la Gerencia Comercial, que a manera de incentivo exonera el pago por el valor de la conexión domiciliaria que es de USD. 75,00.

2.2.8 Beneficiarios del Programa

- ✓ Los sectores urbano marginales del Distrito Metropolitano de Quito, que no han podido satisfacer sus demandas de alcantarillado y agua potable.
- ✓ La población atendida que sube su autoestima con su protagonismo y empoderamiento.
- ✓ La ciudad, que mejora la cobertura de los servicios con el consecuente mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos.
- ✓ Las futuras generaciones, que recibirán espacios desarrollados con solidaridad.
- ✓ Preparación de espacios para recibir a los futuros migrantes nacionales; considerando que el crecimiento de la población urbana ha ido a un ritmo más rápido que el desarrollo de los servicios y el resto de la infraestructura social y física.
- ✓ El Municipio, que ha iniciado con una buena gobernanza, eficiente, democrática y sujeta al Estado de derecho, construyendo alianzas que sean capaces de mejorar las relaciones y la colaboración entre los diversos actores sociales.

2.2.9 Porcentaje que el Programa de Desarrollo Solidario, representa en relación a toda la cobertura de agua potable y alcantarillado en el DMQ

Alcantarillado:

LONGITUD DE REDES	KILOMETROS
Longitud al 2007, Distrito Metropolitano de Quito	5000
Longitud atendida en períodos anteriores	2700
Longitud atendida, período 2000-2007	2300

Fuente: EMAAPQ-2007

Al año 2007, la cobertura de alcantarillado en el Distrito Metropolitano de Quito es de 5000 Km., de los cuales la longitud atendida en el período 2000-2007 es de 2300 km.

COBERTURA	%
Cobertura año 2000	54
Cobertura año 2007	97
Incremento de cobertura	43

Fuente: EMAAPQ-2007

El incremento de la cobertura de alcantarillado del año 2000 al año 2007 es del 43 %.

LONGITUD DE REDES	KILOMETROS	PORCENTAJE
Longitud atendida, período 2000-2007	2300	43,00
Longitud atendida PDS, período 2000-2007	283	12,30

Fuente: EMAAPQ-PDS

Del 43 % del incremento en la cobertura del servicio de alcantarillado, el 12,30 % es el aporte con gestión participativa (Programa de Desarrollo Solidario).

Agua potable:

LONGITUD DE REDES	KILOMETROS	%
Longitud atendida, período 2000-2007	2300	100,00
Longitud atendida PDS, período 2000-2007	40	1,73

Fuente: EMAAPQ-PDS

De la longitud atendida en agua potable, en el período 2000-2007, que es de 2300 Km., 40 km., han sido construidos con gestión participativa (Programa de Desarrollo Solidario), lo que representa el 1,73 %.

2.2.10 Evolución del Programa de Desarrollo Solidario dentro de la gestión participativa

AÑOS	NUMERO DE PROYECTOS	PERSONAS BENEFICIADAS
2001	18	2465
2002	60	10705
2003	103	19950
2004	104	11925
2005	109	15590
2006	103	15150
2007	54	3470
TOTAL	546	79255

Fuente: PDS-EMAAPO-2007

En los siguientes gráficos se representa la evolución del Programa de Desarrollo Solidario dentro de la gestión participativa de servicios:

Representación gráfica de la evolución del Programa de Desarrollo Solidario dentro de la gestión participativa

GRAFICO No. 4

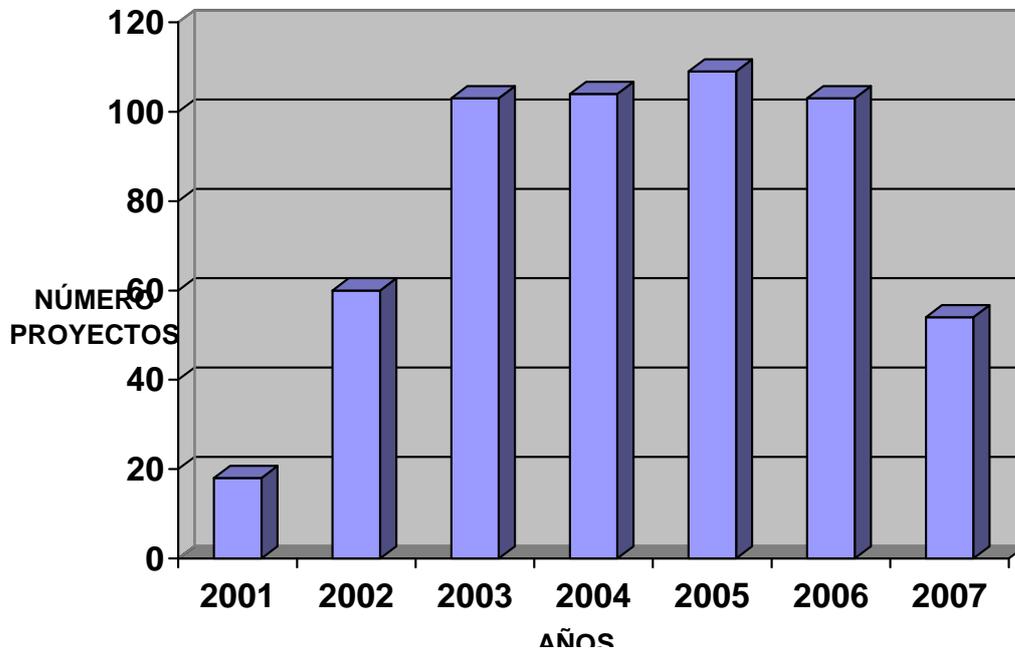
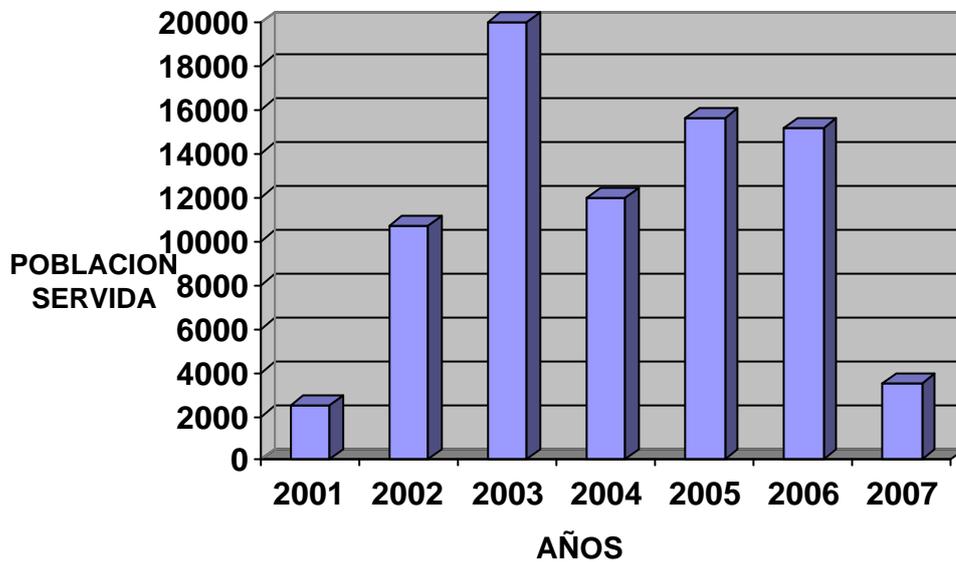


GRAFICO No. 5



FUENTE: Programa Desarrollo Solidario – EMAAPQ-2007

2.2.11 Análisis de la cobertura espacial (Sectores en donde se emplea esta modalidad) del Programa de Desarrollo Solidario en la dotación de agua potable y alcantarillado, en el Distrito Metropolitano de Quito (Período 2001-2004)

El Programa de Desarrollo Solidario de la EMAAP-Q como parte de sus estudios técnicos de factibilidad del servicio, realiza una evaluación socio económica de los sectores a ser atendidos, que por lo general, son comunidades urbano marginales carentes de muchos otros servicios y que a veces viven en condiciones de extrema pobreza.

En la investigación el coeficiente de Necesidades básicas insatisfechas (NBI), es un método directo para identificar carencias críticas en una población y caracterizar la pobreza. Usualmente utiliza indicadores directamente relacionados con cuatro áreas de necesidades básicas de las personas (vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingreso mínimo), disponibles en los censos de población y vivienda.

En América Latina es un método muy utilizado, a raíz de su recomendación y utilización por la CEPAL a partir de la década del 80.⁴⁸

Se distingue de otros indicadores relacionados con el nivel de vida de la población, como los índices de indigencia (pobreza extrema) y pobreza, en el hecho que estos últimos miden el ingreso de una persona o una familia, y deducen del mismo su nivel de vida, por lo que se los denomina métodos indirectos.

⁴⁸ CEPAL: es la Comisión Económica para América Latina, creada para la reactivación y desarrollo económico de la Región.

La CEPAL recomienda construir el índice de necesidades básicas a partir del siguiente esquema:

Necesidades básicas	Dimensiones
Acceso a la vivienda	- Calidad de la vivienda - Hacinamiento
Acceso a servicios sanitarios	- Disponibilidad de agua potable - Tipo de sistema de eliminación de excretas
Acceso a educación	De niños en edad escolar
Estado económico	- Regular - Pobreza - Extrema pobreza

Dentro del Programa de Desarrollo Solidario, se considera Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) a la que se reúne alguna de las siguientes condiciones:

- más de tres personas viviendo en una misma habitación;
- alojamiento en viviendas precarias o de inquilinato;
- falta en la vivienda de retrete con descarga de agua (pozo ciego);
- que en la familia exista algún niño entre 6 a 12 años que no concurra a la escuela.

En la página siguiente se anexa un mapa en el que se puede visualizar que El Programa de Desarrollo Solidario ha intervenido en todo el Distrito Metropolitano de Quito, focalizando su acción en las parroquias rurales y en los sectores urbano marginales pobres; en agua potable registra una escasa cobertura espacial, en virtud que es el Departamento de Estudios y Diseño el encargado de construir las extensiones de redes de distribución de agua potable, vía contratación pública.

Para la elaboración del mapa de cobertura de servicios se ha requerido el concurso de la Unidad de Geoprocesamiento y el Departamento de Desarrollo Solidario de la EMAAP-Q.

2.2.12-RESULTADOS CUANTITATIVOS DEL PROGRAMA

	Número Proyectos	Inversión EMAAP-Q	Presupuesto Obra	Tubería Alc. Instalada	Tubería A.P. Instalada	Personas Benefic
Año 2001	18	165,046.21	365,853.32	8.437m.	1.595m	2.465
Año 2002	60	537,745.53	1'546,676.49	35.903m.	2.302m	10.705
Año 2003	103	709,242.52	2'141,500.99	51.811m.	6.018m	19.950
Año 2004	104	951,955.90	2'079,221.81	52.182m.	7.521m	11.925
Año 2005	109	1'041,372.50	2'318,461.21	56.739m.	8.147m	15.590
Año 2006	103	790,318.82	1'893,183.18	44.005m.	10.511m	15.150
Año 2007	54	411,974.95	930,047,06	34.302m.	3.755m	3.470(crisis)
	546	4'607.656.43	11'274.944,06	283.379m.	39.849m	79.255

Los 546 proyectos son igual al número de convenios suscritos
 MINGAS = 546 x 8 Semanas = 4.368 mingas X 20 hombres X 6 horas = 524.160 horas/hombres
 Long. de Alcantarillado: Se ha construido 283Km de redes
 Long. de Agua Potable: Se ha construido 40Km de redes

Inversión: La Empresa ha invertido el 40% del total del costo de la obra realizada.
 - No existe reajuste de precios
 - Los costos indirectos se desvanecen.

2.2.13 Resultados cualitativos del Programa

- ❖ En el período 2001-2007, bajo este modelo de gestión compartida se ha beneficiado e incorporado al servicio a 79.255 personas.
- ❖ Se incorporó a la Empresa, juntas de agua y concesionarios que explotaban a los usuarios.
- ❖ Se ha roto el sistema de explotación del servicio de los tanqueros surtidores de agua que cobran \$ 3.00 el tanque de 55 galones (1/4 de m³ a \$ 3.00; analógicamente a \$ 12.00 el m³).
- ❖ Se ha forjado campañas de cuidado y buen uso del agua, a controlar el medio ambiente, a no usar en riego, a mantener bien sus redes y a denunciar a los clandestinos.
- ❖ Se ha generado fuentes de trabajo entre la misma comunidad.
- ❖ Se ha concientizado que el agua es fuente de vida y desarrollo y que debe existir una corresponsabilidad entre la comunidad y el Municipio para la preservación de este recurso.
- ❖ Con el alcantarillado se mejora la salud de la comunidad, disminuyendo las enfermedades gastrointestinales, bronquiales y parasitarias.
- ❖ Se han formado grupos cohesionados por objetivos comunes, generando frentes de defensa contra la delincuencia, la explotación, traficantes de terrenos y defensa del bosque protector o zonas de reserva, (límite urbano).
- ❖ Se ha roto el paternalismo de la obra pública.
- ❖ Se ha roto el clientismo político de la obra pública (los políticos demagogos ya no tienen la posibilidad de ofrecer obras porque la comunidad con su aporte y

protagonismo han dado ejemplo de trabajo a las futuras generaciones (sus hijos expresan con orgullo que sus padres hicieron la obra pública con su esfuerzo por bien de su comunidad).

- ❖ Se ha subido el autoestima de los beneficiarios cuando han sentido y vivido la realidad que uniéndose pueden desarrollar muchas obras comunitarias; demostrándose que son capaces de muchas ejecutorías.

- ❖ Se ha recuperado el valor cívico del trabajo comunitario (minga), reflexionando y buscando que más hacer por mi sector, lugar, barrio, el día de mañana.

- ❖ Se ha conseguido el compromiso de muchos profesionales, principalmente de la ingeniería civil, de aportar con sus recursos técnicos, organizando y planificando técnicamente los trabajos programados para las comunidades marginales.
- ❖ Se ha creado un proceso de información para que la comunidad beneficiaria de los servicios básicos participe y asuma la administración de la construcción, se planifica para que a futuro también asuma la operación y el mantenimiento.

- ❖ Se ha generado un nuevo escenario en donde el papel del Municipio y las Instituciones cambian de ser proveedores a facilitadores, brindando apoyo y asesoría sin suplantar las funciones y responsabilidades de las comunidades, por el contrario se ha fortalecido sus capacidades y potencialidades.

- ❖ Se ha contribuido al avance del proceso de apropiación como requisito para alcanzar sostenibilidad del sistema en donde la comunidad se torna en aliada.

- ❖ Se garantiza el derecho a medios de vida sustentables proporcionando servicios sociales básicos.

- ❖ Estas iniciativas locales hacen que la gente actúe y tome el control sobre sus propias vidas y destinos de sus sectores.

- ❖ Por consiguiente, la intervención del Programa de Desarrollo Solidario, sin lugar a dudas ha mejorado fundamentalmente la calidad de vida de un importante segmento de la población del Distrito Metropolitano de Quito. Sin embargo, en el presente estudio de caso se verificará esta condición básicamente con el trabajo de campo, las encuestas.

2.3 La participación versus la contratación (cuadro comparativo)

PRESUPUESTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ALCANTARILLADO COMBINADO LA CANDELARIA, ETAPA I, PARROQUIA CALDERON			
DISEÑO:	Ing. Arnulfo Yépez	FECHA DE REALIZACIÓN: Marzo del 2004	
PRESUPUESTO:	Ing. Arnulfo Yépez		
REVISO:	Ing. Oswaldo Rodríguez		
APROBO:	Ing. Eduardo Gallegos Coral		

DESCRIPCION	CONTRATACIÓN DIRECTA				GESTION PARTICIPATIVA		
	UNIDAD	CANTIDAD	C. UNIT.	C. TOTAL	AD. ZONAL	EMAAPQ	COMUNIDAD
MOVIMIENTO DE TIERRAS							
Replanteo y nivelación zanja	M	1.812,00	0,81	1.467,72		1.467,72	
Rasanteo de zanja a mano	M2	1.806,00	0,78	1.408,68			1.408,68
Excavación zanja a máquina H=0.00-2.75 m (en tierra)	M3	1.374,31	2,15	2.954,77		2.954,77	
Excavación zanja a máquina H=2.76-3.99 m (en tierra)	M3	3.532,04	2,25	7.947,09		7.947,09	
Relleno compactado (material excavación)	M3	4.613,91	1,28	5.905,80			5.905,80
Acarreo mecánico hasta 1 Km (carga, transporte, volteo)	M3	292,43	0,96	280,73			280,73
TUBERÍA (MATERIALES)							
Tubería hormigón simple 250 mm, C2 (Material, transporte, inst.)	M	74,00	8,89	657,86	15,00		642,86
Tubería hormigón simple 300 mm, C2 (Material, transporte, inst.)	M	107,00	13,84	1.480,88	20,00		1.460,88
Tubería hormigón simple 350 mm, C2 (Material, transporte, inst.)	M	74,00	18,10	1.339,40	16,00		1.323,40
Tubería hormigón simple 400 mm, C2 (Material, transporte, inst.)	M	82,00	20,71	1.698,22	20,00		1.678,22
Tubería hormigón simple 400 mm, C3 (Material, transporte, inst.)	M	69,00	21,88	1.509,72	17,00		1.492,72
Tubería hormigón simple 450 mm, C3 (Material, transporte, inst.)	M	614,00	54,52	15.055,28	150,00		14.905,28
Tubería hormigón simple 500 mm, C3 (Material, transporte, inst.)	M	86,00	30,11	2.589,46	30,00	2.071,57	487,89
Tubería hormigón simple 600 mm, C3 (Material, transporte, inst.)	M	498,00	45,84	22.828,32	160,00	18.262,66	4.405,66
POZOS DE REVISIÓN DE HORMIGÓN SIMPLE							
Pozo revisión H.S. H=1.76-2.25 m (Tapa, cerco y estribos)	U	1,00	385,34	385,34	198,92	109,35	77,07
Pozo revisión H.S. H=2.26-2.75 m (Tapa, cerco y estribos)	U	16,00	428,12	6.849,92	3.730,34	1.749,60	1.369,98
Pozo revisión H.S. H=2.76-3.25 m (Tapa, cerco y estribos)	U	7,00	478,66	3.350,62	1.915,05	765,45	670,12
Pozo revisión H.S. H=3.26-3.75 m (Tapa, cerco y estribos)	U	1,00	526,46	526,46	311,82	109,35	105,29
POZO ESPECIAL P16, P16A, P17, P18, P19	U	5,00					
Excavación zanja a mano H=0.00-2.75 m (en tierra)	M3	5,00	3,19	15,95			15,95
Encofrado/desencofrado tablero contrachapado	M2	90,00	8,44	759,60		759,60	
Hormigón simple fc=210Kg/cm2	M3	25,00	98,71	2.467,75	1.727,43		740,33
Acero refuerzo 12 mm (Suministro, corte y colocado)	Kg	1.856,00	0,86	1.596,16		1.276,93	319,23
Entibado continuo pozos	M2	25,00	9,70	242,50		242,50	
Hormigón simple fc=140Kg/cm2	M3	2,00	91,37	182,74	127,92		54,82
Tapa y cerco HF 600 pozo revisión (Provisión y montaje)	U	5,00	82,35	411,75		329,40	82,35
Estribo de pozo 16 mm (Provisión y montaje)	U	25,00	2,39	59,75		47,80	11,95
TRABAJOS VARIOS							
Derecho conexión domiciliaria	U	10,0	75,00	750,00		750,00	
Empate a pozo mortero 1.3	U	2,00	7,81	15,62	12,50		3,12
Entibado (apuntalamiento) zanja	M2	20,00	5,38	107,60		86,08	21,52
Encofrado/desencofrado madera monte cepillada	M2	25,00	6,34	158,50		126,80	31,70
Limpieza y desalojo de escombros interior colector	M3	10,00	68,42	684,20			684,20
Instalación tapa y cerco HF pozo revisión	U	4,00	3,35	13,40		10,72	2,68
Acabado de pozos de revisión	U	4,00	250,00	1.000,00	252,00	348,00	400,00
Desempedrado	M2	1.555,49	0,94	1.462,16			1.462,16
Reempedrado (Material existente)	M2	1.555,49	2,47	3.842,06			3.842,06
Rótulos con características del proyecto (Provisión y montaje)	U	1,00	180,00	180,00		180,00	
Derrocamiento de hormigón simple	M3	0,50	18,27	9,14			9,14
TOTAL				107.870,03		52.135,28	
PORCENTAJE DE APORTACION					8.14	48.33	43.53

FUENTE: PDS-EMAAP-Q-2007

En el cuadro expuesto, se puede observar en los montos del costo total de la obra, en este caso se tomó como ejemplo la construcción del alcantarillado del Barrio La Candelaria, Etapa I, parroquia Calderón, la gran diferencia económica que existe vía tradicional que es la administración directa (Contratación = USD. 107.870,03) frente a la modalidad del sistema de gestión participativa (Desarrollo Solidario = USD. 52.135,28). Como se evidencia existe un ahorro para la empresa de aproximadamente el cincuenta por ciento del costo total de la obra.

Para no generar errores en la interpretación, este ahorro no significa que el costo total al ser construido por el Programa de Desarrollo Solidario, disminuye; en ambos casos, sea por contratación o por gestión participativa, el costo total es el mismo (USD. 107.870,03), lo que sucede es que se reduce la inversión de la EMAAP-Q ya que de este costo absorbe únicamente el 48 % compartiendo con la comunidad el 43,53 % y la Administración Zonal de Calderón el 8,14 %, lo cual resulta conveniente para la empresa en términos económicos, pero no significa un abaratamiento de costos.

De lo expuesto se puede anotar que no es que sea negativo que la empresa construya por contratación directa porque de igual manera la empresa recupera su inversión a través del cobro del derecho de interconexión, conexión domiciliaria y por último al momento de incorporar a su base de datos a un nuevo cliente, con la emisión de la factura de pago.

Lo positivo es el estímulo que la EMAAP-Q proporciona a los usuarios el momento que éstos participan del problema y de la solución en sus necesidades de obtener servicios básicos de agua y alcantarillado al celebrar un Convenio mediante El Programa de Desarrollo Solidario puesto que se les exonera del pago del derecho de interconexión a la red y de la conexión domiciliaria; pero como en el caso anterior, de igual forma la empresa recupera su inversión al incorporar a sus catastro de clientes a nuevos usuarios.

Adicionalmente como se ha bregado mucho en el desarrollo de este estudio la ciudadanía se empodera, cuida y mantiene esta obra como si fuera suya.

CAPITULO III

FUENTES DE VERIFICACIÓN DE LA GESTION PARTICIPATIVA DE LA EMAAP-Q (PROGRAMA DE DESARROLLO SOLIDARIO)

3.1 HISTORIA DE VIDA

3.2 ENTREVISTAS

3.3 ENCUESTAS Y SU INTERPRETACIÓN (Capítulo V anexos)

Cumpliendo con la metodología propuesta, el presente estudio de caso se apoyará en fuentes primarias de información como observaciones, testimonios, ubicación de actores y escenarios desde los que piensa la sociedad civil, para lo cual, se relata una historia de vida de un activo dirigente comunitario del Sector de San Juan correspondiente a la parroquia de Calderón, entrevistas a personas conocedoras del tema a partir de reflexiones de análisis; y, la realización de una encuesta en varios sectores del Distrito Metropolitano de Quito.

3.1 Historia de vida



<p style="text-align: center;">GONZALO AYME SARAGOSIN DIRIGENTE DE LA COOPERATIVA SAN JUAN DE CALDERON</p>
--

Gonzalo Ayme Saragosín, nació en la localidad de El Corazón, perteneciente al Cantón Pangua, Provincia del Cotopaxi el 15 de Diciembre de 1956. En busca de mejores oportunidades de trabajo inmigró a Quito en el año de 1980 con su esposa y sus tres

hijos, inicialmente arrendó unos cuartos en el sur de Quito en el Barrio Salazar Gómez de la Ferroviaria Baja, en donde permaneció durante muchos años.

Con la ayuda de un vecino del sector logró ingresar a trabajar en la industria automotriz AYMESA, empresa que le ofreció crecer laboralmente al punto de conseguir el título artesanal de mecánico industrial, actualmente tiene un taller en su casa y ejerce esta profesión. Su facilidad para hacer amigos y su empatía personal eran muy ponderadas en el grupo, cuando alguno de ellos tenía alguna calamidad, él no dudaba en apelar a la solidaridad del resto para aliviar sus penas, esto le mereció que fuera elegido Secretario del Comité de Empresa, a través de este reto pudo desarrollar una gran sensibilidad social por reivindicar la lucha de los trabajadores a quienes defendió del patrono y estimuló para su desarrollo personal. Este ímpetu de líder confiesa lo emuló del Abogado Jaime Hurtado, con quien tuvo una gran amistad y vínculo político.

En el año 2000, adquiere un lote en la lotización de San Juan, en la parroquia de Calderón, a la fecha pertenecía a traficantes de tierra conocidos en la zona, Carrera, Aldaz y Dr. Sánchez, quienes en forma fraudulenta vendían un mismo lote hasta cuatro veces, pronto se comenzaron a manifestar los problemas y es así que los primeros propietarios desalojan a los traficantes con el apoyo de la en ese entonces Administración Municipal Zona Norte. Es así que los habitantes del sector nombran al Señor Gonzalo Ayme, representante legal de los quince barrios que componían esta lotización.

Ya en ejercicio de sus funciones uno de sus primeros logros fue conseguir que se declare a la lotización como barrios de Interés Social, naciendo así la Cooperativa San Juan de Calderón. El 3 de Septiembre del 2003, se entregan de las escrituras individuales con exoneración de impuestos a todos los socios. Esta importante conquista se la canalizó por medio de la nueva Administración Zonal Calderón, con su primer titular el Arq. Santiago Velasco Andrade.

Entre otras, las principales gestiones y obras realizadas desde el año 2000 hasta la presente fecha son:

- Estimulación y fortalecimiento de la gestión participativa (mingas)

- Legalización del Barrio y entrega de escrituras públicas.
- Alumbrado eléctrico
- Red telefónica
- Agua potable
- Alcantarillado
- Conexiones domiciliarias de agua y alcantarillado en su totalidad
- Bordillos, con sistema cincuenta-cincuenta, entre EMMOP y comunidad
- Construcción de casa comunal y área recreativa, gracias al Consejo Provincial
- Instalación de alarmas comunitarias y creación de brigadas barriales
- Construcción de una guardería para madres pobres
- En salud y educación manifiesta no haber trabajado, no existe un centro de salud ni escuelas en el sector
- En términos generales, al momento la comunidad cuenta con un ochenta y cinco por ciento de obras culminadas, lo que está por hacer en su totalidad es el adoquinado pero obviamente eso se hará realidad una vez que se concluya el alcantarillado previsto para fines del 2008.

Destaca las obras de agua potable y alcantarillado y la modalidad bajo la cual fueron conseguidas, esto es por medio del Programa de Desarrollo Solidario, al principio la gente se mostraba incrédula y poco incentivada a trabajar con su aporte ya sea en las mingas para desempedrar, cargar o desalojar materiales y trabajo de limpieza o con un modesto aporte económico para el pago de la mano de obra a las cuadrillas especializadas, agradece a los técnicos del Programa quienes para promocionar e incentivar a la gente salían conjuntamente con los dirigentes con equipo de perifoneo y repartían hojas volantes para invitar a las primeras reuniones de trabajo a fin de explicar esta modalidad de trabajo compartido, que a la postre en tres etapas constructivas hizo realidad de que todo este gran sector cuente con estos importantes servicios.

Recalca que un buen dirigente debe ser democrático y participativo el momento de delegar funciones, nunca ha tomado una decisión en forma arbitraria, cuando hay que tratar temas importantes para el mejoramiento del barrio convoca a sesiones extraordinarias, en estas los socios tienen la posibilidad de abrir debates antes de tomar

resoluciones. La rendición de cuentas es otro de sus principios, el detalle de los dineros entregados por los socios ha sido justificado con oportunidad.

A lo largo de estos años ha tenido que sacrificar mucho tiempo con la familia e incluso de su trabajo particular puesto que el estar al frente de los destinos de un gran barrio es demandante, pero a la vez, ha hecho excelentes amigos, los mismos vecinos, el Alcalde, el Prefecto, Concejales, Consejeros y otras autoridades como Presidentes de las Juntas Parroquiales; sin embargo, nunca ha utilizado esta condición con fines políticos o de beneficio personal, no ha tenido reconocimientos por parte del Alcalde o alguna otra autoridad, pero para él el más importante es contar con el respaldo de sus vecinos.

A pesar de contar con el apoyo de sus socios y las autoridades y haber sido elegido en forma consecutiva en los últimos ocho períodos, su fiel convicción de buen demócrata le dice que es hora de dar paso a nuevas ideas, “somos necesarios no indispensables” y es hora de iniciar nuevos derroteros, siempre se puede servir a la comunidad de una o de otra manera. La satisfacción más imperecedera es haber servido con mi trabajo sobretodo a las futuras generaciones.

3.2 Entrevistas

Rol de la participación en la Nueva Constitución

Para Santiago Ortiz, Coordinador del Programa de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador (FLACSO), la participación antes de la promulgación de la Nueva Constitución (2008)⁴⁹, se remitía a hacer únicamente un activismo sin mayor protagonismo.

Con la nueva normativa no se trata de hacer borrón y cuenta nueva, partiendo de cero en lo que tiene que ver con participación. Más bien se deben mantener los logros obtenidos en la Constitución anterior, para mejorarlos y perfeccionarlos. Es decir, lo primero es no bajar del umbral logrado en la Constitución anterior en participación ciudadana.

⁴⁹ Se toman elementos ampliados del Cuaderno para el Diálogo N° 5, “La Participación en la Nueva Constitución Ecuatoriana”, elaborado por Santiago Ortiz, Patricia Sarzosa y Vanesa Bolaños, proporcionado por Santiago Ortiz, para solventar la entrevista

Uno de los vacíos fundamentales para los procesos de participación de la última década es la existencia de un Estado errático sin rumbos claros ni apertura coherente a la participación. Para ello es clave diseñar un sistema articulado entre sociedad civil y Estado, una institucionalidad amplia y flexible para que los ciudadanos y ciudadanas puedan intervenir en las políticas públicas. Elemento clave es definir un sistema de planificación como una malla reticular que atraviese al conjunto de la institucionalidad pública, la creación de Consejos de derechos, así como de otros canales e interfases entre los actores sociales y el Estado en todo el ciclo de la política pública, es decir, el tejido social ha sido seriamente afectado por las políticas neoliberales, por lo cual es preciso establecer un marco institucional que respete la autonomía de la sociedad civil; en este sentido es fundamental apoyar las diversas formas de organización social, sectorial, territorial y comunitaria en los más diversos ámbitos, especialmente en la economía, la educación, la salud, los programas de inclusión social, el medio ambiente y los servicios públicos.

Eficiencia de la gestión de los gobiernos intermedios, en la dotación de servicios básicos

Entrevista realizada al Ing. Oswaldo Rodríguez Parreño, Director del Programa de Desarrollo Solidario de la EMAAP-Q:

“Me referiré en forma particular al gobierno municipal del Distrito Metropolitano de Quito, en donde he desarrollado actividades de apoyo y gestión para la entrega de obras de infraestructura sanitaria de alcantarillado y agua potable en los sectores marginales de la zona urbana y rural del Distrito, obras que han sido postergadas por otras administraciones en donde se consideraba como parámetro para la atención y entrega del servicio la capacidad de pago de los beneficiarios, manteniendo una política de servicio sustentada solo en el pago; con el programa Desarrollo Solidario se privilegió y reemplazó la capacidad de pago con la capacidad de organización, apoyando las iniciativas de los sectores necesitados del servicio, cambiando diametralmente el principio de un servicio y dándole una connotación social solidaria e incorporando a muchos conciudadanos al desarrollo urbano. Ha sido una experiencia importante cuando se genera un valor social que impacta al transformar los sectores marginados de los servicios en sectores con capacidades propias de ser protagonistas de su desarrollo urbano y social. La autoridad ha hecho una gestión de entrega de servicios con sus

entidades municipales que sin descuidar su sustentabilidad ha demostrado que también se puede tener un rostro social en los servicios. Concluyo que este tipo de obras ha generado confianza de la comunidad para con la administración municipal, transformándose los beneficiarios en unos socios potenciales del municipio que en caso de amenaza a la institución se tiene aliados empoderados porque han sido parte de solución”.

Democracia participativa o democracia representativa como sistemas políticos más efectivos para el desarrollo local

“Hemos tenido muchos gobiernos con sistemas políticos que han aplicado la democracia representativa sin tener resultados objetivos, y mas bien se han transformado en democracias clientelares causantes de la desigualdad y de la marginación. La democracia participativa es una nueva opción cuando los sectores asumen responsabilidades para con su desarrollo sectorial y transmiten a la autoridad su prioridad. También se corrige el desfase de la representatividad cuando todos los miembros de un Consejo provienen solo de un sector (ejemplo: en la actualidad el 80% de los concejales tienen sus residencias en el Valle de Cumbayá) sin tener mayor conocimiento de la realidad de otros sectores. El desarrollo de un pueblo es responsabilidad de todos los actores y no solo de los políticos y administradores del Municipio”

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

En términos generales, la participación social llámese “desarrollo solidario”, “autogestión comunitaria”, “cogestión comunitaria”, etc., constituyen mecanismos para el desarrollo local.

Entre otras, las fortalezas que más destacan es que promueve ambientes democráticos, inclusión, el acceso libre y abierto a la información, el establecimiento de Veedurías Ciudadanas y corresponsabilidad civil, descentralización de competencias y la capacidad autónoma de organización local y correspondiente empoderamiento ciudadano.

Asimismo, en el contexto global, adolece de muchas debilidades, básicamente existencia de autoritarismo, ignorancia, clientelismo, burocracia, injusticia social (inequidad, exclusión, discriminación, agresión), etc.

En relación a las hipótesis planteadas, sobre el deber de la EMAAP-Q en la prestación de estos servicios por contratación directa, la efectividad del Programa de Desarrollo Solidario, y, si la sociedad quiteña está preparada para impulsar procesos de gestión compartida en la provisión de estos servicios. En función de lo expuesto, se comprobó que:

La EMAAP-Q, no ha podido satisfacer las demandas de la población en su totalidad por factores técnicos (asentamientos ilegales e invasiones ubicadas por encima de la cota de servicio), factores económicos, puesto que cuenta con un presupuesto limitado para ejecución de obras, del cual se da prioridad a la construcción de nuevos colectores, aliviadores, líneas de transmisión, plantas de tratamiento, cambio y mejoramiento de redes y procesos de comercialización, ante lo cual la única manera de atender estos requerimientos sería endosando el costo total de las obras a la comunidad, lo que resultaría muy oneroso para ésta.

En cuanto a la efectividad del Programa de Desarrollo Solidario, pese a que ha logrado con su acción articular el tejido social, rescatando una práctica tan ancestral en nuestro pueblo como es la minga, para atender múltiples demandas de barrios urbano marginales del Distrito Metropolitano de Quito, abstrayendo el hecho de ser parte de la institución, debo referir que no ha sido incluyente, puesto que se han dejado al margen a muchas comunidades pobres, que no están en capacidad de asumir aportes económicos por mínimos que éstos sean, produciéndose marginación e inequidad en sus condiciones de vida y oportunidades.

Asimismo, al ser El Programa de Desarrollo Solidario parte del Sistema de Gestión Participativa del gobierno municipal (períodos 2000-2004 y 2005-2009), ha tenido que enfrentar autoritarismos ejercidos a veces por Presidentes de algunas Juntas Parroquiales, ciertos Administradores Zonales, que en vez de empujar el desarrollo local, lo frenan burocratizando las gestiones, procedimientos, limitando la realización de cabildos y dando a esta modalidad de gestión, un manejo clientelar. Para el caso de la firma de los Convenios por medio del Programa, no es necesario que sean tomadas en cuenta las Juntas Parroquiales porque éstas no brindan ningún auspicio económico. En otros casos, traficantes de tierras que a través de la figura de pseudo dirigentes barriales, buscan protagonismo e intereses propios.

Por otra parte, la sociedad quiteña, tradicionalmente ha tenido buenos lazos de vecindad y buena disposición para hacer frente a problemas comunes; sin embargo, no está preparada, en el tema de participación, la capacitación juega un papel fundamental, el de hoy es un mundo en que los ciudadanos han adquirido más conocimientos y donde las nuevas técnicas de información permiten la rápida difusión de los conocimientos teóricos y prácticos que mejore la toma de decisiones y la prestación de los servicios locales, la construcción de nuevas capacidades debe ser un proceso permanente de aprendizaje en las aulas, los talleres participativos (Casas Barriales) y en los manuales de capacitación (que deberían ser entregadas por el Municipio) para concertar, respetar y valorar a los otros.

En este sentido le faltó a este gobierno municipal fomentar una cultura de diálogo fomentando espacios de encuentro de diferentes grupos identificados por vínculos de género, étnicos, religiosos, etéreos, etc.; y de debate en toda la sociedad quiteña.

No obstante de lo expuesto, es importante recalcar que la participación constituye un puente entre la comunidad y sus autoridades, esta proximidad determina el éxito a nivel local, percepción compartida por autores de la talla de José Arocena, Jordi Borja y Manuel Castells, quienes reconocen en lo municipal el escalón institucional más cercano de la sociedad civil. Lamentablemente la participación no ha tenido éxito a nivel nacional. Una de las causas podrían ser el debilitamiento y crisis que actualmente sufren los partidos políticos, ya no tienen poder de convocatoria, en su reemplazo han surgido los Movimientos y Organizaciones Sociales que no sólo hacen presencia ciudadana a través del voto sino asumiendo compromisos con el desarrollo local.

La participación, es la única vía como ciudadanos para ejercer nuestros derechos y ser parte de la solución en el desarrollo de nuestras comunidades.

CAPITULO V

ANEXOS

La Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado de Quito y su visión y misión social de servicio⁵⁰

La EMAAP-Quito (Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable de Quito), es una entidad con personería jurídica administrativa, operativa y financiera, que se rige por la Ley de Régimen Municipal, su Ordenanza de constitución y demás disposiciones legales y reglamentarias.

Su visión de servicio es:

“ Una población del Distrito Metropolitano de Quito con disponibilidad permanente de agua potable de la mejor calidad y con sistemas de alcantarillado que permitan adecuados niveles de evacuación, aún en condiciones climáticas severas. En el marco de esta visión se espera que la gestión de la EMAAP-Q, responda a los intereses permanentes de la ciudadanía, en una sociedad que respete sus derechos y el medio ambiente en el que desarrolla su vida”.

Su misión de servicio es:

“Contribuir al bienestar ciudadano del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado de calidad, con el concurso de personal permanentemente comprometido con los intereses comunitarios”.

⁵⁰ Fuente: Archivo de la EMAAP-Q, dispuesto en la página WEB www.emaapq.com.ec
Nelson Gómez y Michel Portais, El manejo del espacio en el Ecuador: Nuevas formas de utilización de los recursos naturales, Pág. 40, Quito, 1983.
Varias fuentes citadas por Roswith Hartman en Historia del Ecuador, Salvat, tomo 2, Pág. 47, Quito, 1981.

Reseña histórica

Desde la época colonial se comienzan a establecer normas de conducta que regulen todo lo referente al agua (Captación, procesamiento elemental del agua por medio de la sedimentación y distribución).

Es así que en el año de 1535, el Cabildo de Quito tuvo la potestad de legislar el uso de las aguas que descendían del Pichincha y las embalsadas en las lagunas para que no fueran utilizadas al azar ni al capricho de los dueños de las estancias.

En 1887, se dan los primeros abastecimientos de agua potable provenientes de El Atacazo, para lo cual se construyó la acequia llamada posteriormente El Canal Municipal. En 1902, el Congreso de la República inició la construcción de obras para el abastecimiento de agua potable, para lo cual gravó con 5 cts. al consumo de aguardiente y 2 cts. por cada kilo de cuero de exportación, con lo que se financió el estudio de aprovisionamiento de agua y canalización de Quito.

El 19 de mayo de 1906 se declaran obras nacionales y de beneficencia, las de agua potable y canalización de Quito, al mismo tiempo que se creaba la Junta de Agua Potable y Canalización. Esta estuvo integrada por miembros del Ilustre Municipio de Quito y por el Ministro de Obras Públicas o su delegado y por once ciudadanos que debían ser nombrados por dicho Ministro.

Esta Junta actuó independiente del Municipio, a pesar de estar integrada por miembros del Ilustre Concejo, por acontecimientos de la época dejó de funcionar como tal y el servicio de agua potable pasó a cargo del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Obras Públicas. El Congreso de 1915 decretó que el Consejo de Quito asuma el servicio de agua potable con los mismos fondos asignados en 1902.

El 8 de noviembre de 1915 el Dr. Carlos M. Tobar, en representación de la Comisión de Agua Potable procede a informar la recepción de todos los archivos, enseres, existencias y personal de las oficinas de agua potable solicitando que interinamente se dé el nombramiento a todos los empleados de la Sección de Agua Potable que hasta ese

momento laboraban. El desarrollo de la ciudad de Quito durante el período 1925-1940 fue asombroso, el cual debido a sus características topográficas se extendió hacia el norte de la ciudad. Hasta esa fecha no se disponía de las fuentes del Atacazo y del Pichincha por lo que las aguas se distribuían a través de la antigua Planta de Purificación de "El Placer" (construida en 1913) y de la Estación de Bombeo de "El Sena" con apenas 200 l/s (litros por segundo) de producción.

En 1947, se da un gran impulso a la solución de abastecimiento de agua con la construcción del Canal de Lloa que aumenta la entrada en 180 l/s (litro por segundo) a la Planta de El Placer.

El 23 de Junio de 1960, se crea la Empresa Municipal de Agua Potable, cuyo objetivo principal era el de administrar el servicio de agua potable a la ciudad y parroquias del Cantón, asegurar su funcionamiento técnico y económico y facilitar las ampliaciones que exige el incremento poblacional. La administración de la Empresa estuvo a cargo de un Directorio compuesto por cinco miembros: Alcalde, Presidente de la Comisión de Agua Potable del Concejo, Director del Departamento Financiero, Procurador Síndico Municipal, un ciudadano designado por el Alcalde que sea miembro de una de las Cámaras de Comercio, Agricultura o Industrial de Quito. Una vez que la Empresa de Agua Potable entró en ejercicio de sus funciones, inició la búsqueda de nuevas fuentes que solucionarían el problema de provisión de agua para la ciudad de Quito.⁵¹ (La Gota, 2006, Pág. 17)

La construcción del actual sistema de alcantarillado de la ciudad de Quito se inició a principios de siglo en el Centro Histórico, al ser canalizadas las primeras quebradas de las múltiples que cruzan la ciudad en sentido occidente-oriente. Se constituye la Empresa Municipal de Alcantarillado en una Empresa Pública Municipal, con personería jurídica propia y autonomía administrativa y patrimonial. Fue creada mediante Ordenanza Municipal el 15 de noviembre de 1962, fundamentalmente para

⁵¹ Creación de la EMAAP-Q (base legal), en uso de la atribución que le conceden los literales c) del numeral 2., e) del numeral 7 del Art. 40 de la Ley de Régimen Municipal, se crea la Empresa Municipal de Agua Potable de Quito en la alcaldía del Dr. Julio Moreno Espinosa.

prestar el servicio de alcantarillado de la ciudad de Quito y las parroquias rurales del Cantón.

Con el crecimiento de la ciudad se ha extendido la red de alcantarillado, que actualmente incluye unos 450 Km. de colectores principales, unos 1.600 Km. de tuberías o redes secundarias, y unos 25.000 pozos de revisión o cámaras de inspección. Además, el sistema cuenta con obras complementarias que recolectan las aguas superficiales y las conducen hacia la red de alcantarillas, con sistemas de captaciones y bocatomas, sumideros, rejillas transversales y cajones.

En función de la necesidad de lograr una mejor programación y coordinación de obras al servicio de la ciudadanía y para la instalación de estos servicios en una marco de desarrollo y defensa del medio ambiente se expide la Ordenanza Municipal Nro. 3057 del 16 de noviembre de 1993 que fusiona la Empresa de Agua Potable con la Empresa de Alcantarillado de Quito. La obra fundamental de la Empresa unificada es la de saneamiento ambiental técnico y su gestión principal la dotación de los servicios básicos de agua potable y alcantarillado a todos los barrios o sectores del Cantón Quito, así como cuidar el entorno ecológico y contribuir al mantenimiento de las fuentes hídricas del Cantón.

Organigrama Estructural de la EMAAP-Q

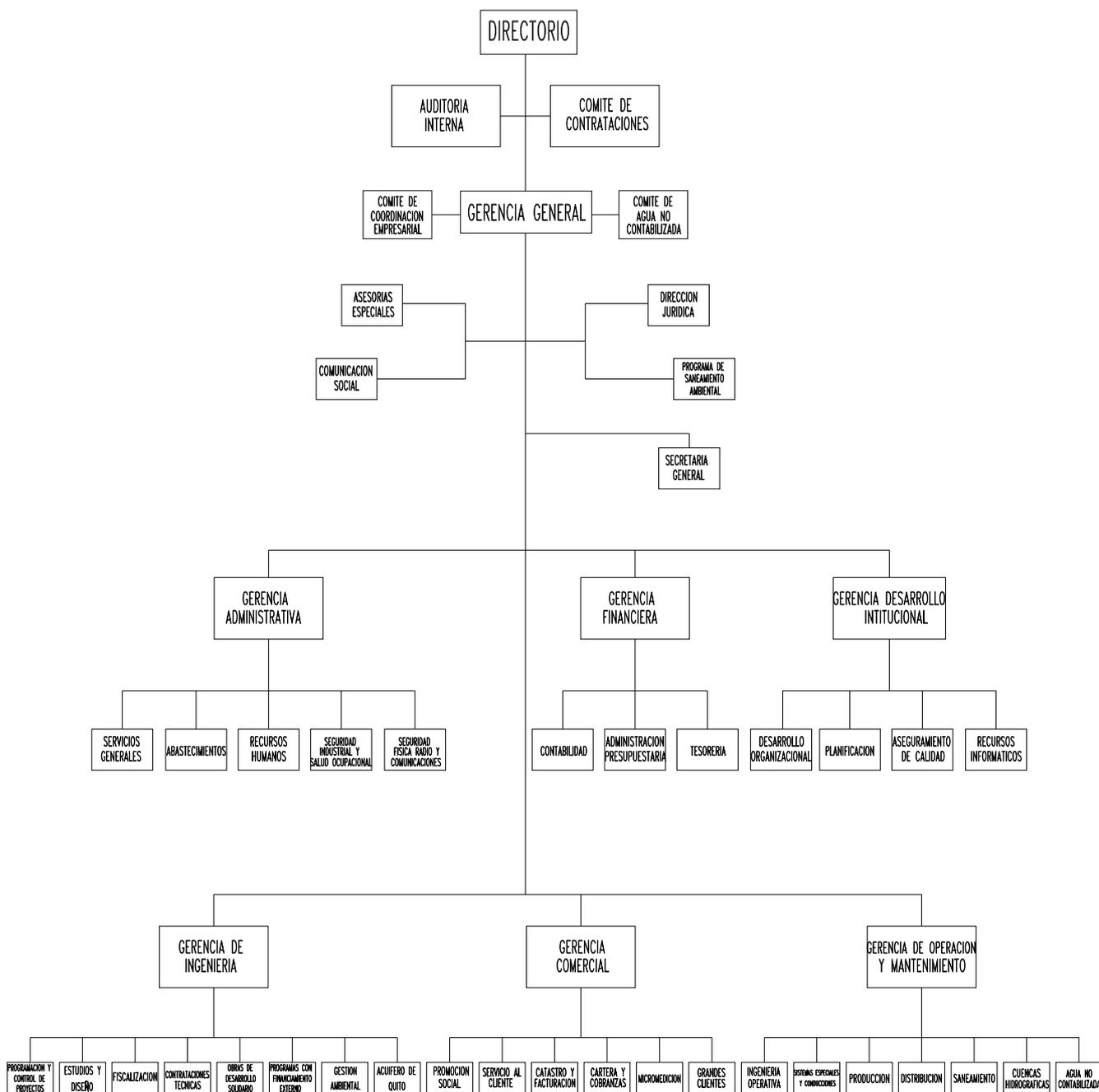
En la siguiente página se muestra la conformación orgánica de la Empresa; el crecimiento de la ciudad y su condición de Empresa Metropolitana determinan que cuantitativamente haya experimentado un notable aumento de su capacidad instalada así como de sus recursos humanos.

Como se puede apreciar el Programa de Desarrollo Solidario es un Departamento perteneciente a la Gerencia de Ingeniería. Dentro de la institucionalidad de la EMAAP-Q permite mostrar el rostro social que toda empresa de servicios debe tener “el desarrollo y mejoras de la calidad de vida, al servicio del hombre”;

A enero del 2008, la EMAAP-Q, se presenta de la siguiente manera:

GRAFICO N°3

CRONOGRAMA EXTRUCTURAL DE LA EMAAP-Q 2008



FUENTE

ELABORADO	REVISADO	APROBADO	FECHA
DESARROLLO ORGANIZACIONAL	GERENCIA DESARROLLO INTITUCIONAL	GERENCIA GENERAL ING. JUAN NEIRA C	2008-01-02

Compromiso de la EMAAP-Q y derechos ciudadanos

La EMAAP-Q ha definido un conjunto de valores que le permitirán convalidar su compromiso con la ciudadanía, funcionarios y público en general; estos valores son:

Gestión transparente, la EMAAP-Q afirma que su competitividad responde en alto grado a su capacidad de mantener relaciones transparentes con las más diversas instancias inmersas en su gestión.

La “vigilancia ciudadana” requiere de formas institucionales más eficaces y directas, haciéndose necesario avanzar hacia formas de representación de los usuarios de los servicios. Las experiencias regionales sobre estas materias son escasas y muchas de ellas se concentran en una dinámica meramente reivindicativa, siendo necesario superar dicha actitud. La constitución de “Comités Ciudadanos” asesores en la gestión de los servicios públicos parece una buena perspectiva de política, pero deben evitarse las tentaciones burocráticas y centrarse en acciones que involucren a los actores directos y a los medios de comunicación. (Antúnez, 2003, Pág. 19)

Para el caso del presente estudio, los Comités Intersectoriales de Gestión trabajan en coordinación con las Juntas Parroquiales, que se encargan de recoger y direccionar las diversas necesidades de la población en materia de salud, educación, transporte, vías, agua potable, alcantarillado, aceras, adoquinamiento o asfaltado, construcción de Retenes policiales, Casas Comunales, entre otros. Para efectos de vigilancia y control se han creado las “Veedurías Ciudadanas”

Participación Comunitaria, la EMAAP-Q es una empresa al servicio de las necesidades más apremiantes de la ciudadanía; reconoce por tanto, el derecho a su participación activa en los proyectos de desarrollo solidario que la empresa realice.⁵²

⁵² La creación del Programa de Desarrollo Solidario constituye la aplicación de estos valores y el compromiso de servicio que la EMAAP-Q asume frente a la comunidad.

La participación es un indicador de la sustentabilidad política y EL GRADO DE PARTICIPACIÓN INCIDE EN EL GRADO DE SUSTENTABILIDAD. (Olszewski, 2005, Pág. 147).

Salud Ciudadana, la salud de la ciudadanía del DMQ, depende en alto grado de la calidad de agua y de los sistemas de alcantarillado a los que tiene acceso: la EMAAP-Q, se preocupa de mantener las certificaciones de calidad provistas por organismos de incuestionable trayectoria y reconocimiento con los más altos estándares de exigencia posibles. Estas certificaciones serán conocidas por la ciudadanía, como fuentes fundamentales de la confianza que deben mantener hacia la EMAAP-Q.

La participación apunta entonces hacia la construcción de ciudadanías en el sentido de afirmación de derechos civiles, políticos, pero sobretodo sociales y económicos –no hay posibilidades reales de ejercitar la libertad e igualdad políticas si no hay mínimas condiciones de igualdad social en términos de educación, salud y seguridad material y, en general, si no existe participación en las principales oportunidades que ofrece una sociedad-, y en el involucramiento real y efectivo en los asuntos públicos. (Cunill, 1999)

Ciudadanía Informada, La EMAAP-Q tiene la obligación de informar a la ciudadanía la forma en que canaliza sus recursos; a través de la página WEB y otros medios de difusión; asimismo, se compromete a asignar el presupuesto necesario para que la comunidad se encuentre adecuadamente informada. Esta gestión de información, incorporará el derecho de los niños y adolescentes a la participación social, por lo tanto, promoverá acciones para que este segmento de la población realice visitas a las instalaciones de la EMAAP-Q.⁵³

⁵³ En diciembre del 2003, se suscribe un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la EMAAP-Q, la Corporación Vida Para Quito y el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural para la construcción del Museo del Agua (Yaku, Parque-Museo del Agua), que abrió sus puertas el 6 de diciembre del 2005 y que actualmente constituye otro medio de mantener un vínculo directo entre Empresa y comunidad a través de mecanismos lúdicos de buen uso y preservación del agua y del medio ambiente, en general. El Museo del Agua es un símbolo de la participación ciudadana, especialmente de los niños y los adolescentes.

Opción preferencial por la Tercera Edad y Discapacitados, la EMAAP-Q garantizará a las personas de la tercera edad y discapacitados su derecho a atención preferencial y prioritaria, por lo que esta población:

Será atendida sin realizar filas de espera; será sujeta a prácticas humanitarias de elemental vigencia.

Factores de valorización al cliente

Como indicadores de calidad de la Norma ISSO 9001, la EMAAP-Q en la prestación del servicio a la comunidad, ha definido los siguientes factores que justifican la propia existencia de la Empresa y permiten la realización plena de sus potencialidades y filosofía empresarial:

CLIENTE ATENDIDO	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitudes de clientes • Reclamos • Sistemas de medición y facturación
COBERTURA	La capacidad de la EMAAP-Q, para responder con sus servicios al crecimiento de la población del DMQ
CALIDAD	La capacidad con la que la EMAAPQ, cuenta para adecuarse a estándares/normas/requisitos para mantener certificaciones internacionales
CANTIDAD	La capacidad de la EMAAPQ, para entregar un flujo de agua y sistemas de alcantarillado óptimos
CONTINUIDAD	La capacidad de la EMAAP-Q, para mantener permanencia en los servicios que presta
COSTO	La capacidad de la EMAAP-Q para generar eficiencia, transmitirla a sus costos y por lo tanto, a los precios pagados por sus usuarios

Encuestas y su interpretación (tablas) (anexos capítulo III, punto 3.3)

Para la encuesta, se diseñó una matriz, que contiene cinco preguntas pertinentes al tema de estudio, cada pregunta tiene algunas opciones de respuesta; además datos como la fecha de realización de la encuesta, el nombre del encuestado/a, sexo, edad e instrucción; si es una zona urbana o rural, el nombre de la parroquia y del barrio, si la casa es arrendada o propia, la actividad a la que se dedica y si su red pública de agua y alcantarillado fue construida mediante El Programa de Desarrollo Solidario (cobertura de servicio), ya que existen pocos casos en que la comunidad ha construido por cuenta propia redes de agua o alcantarillado, que obviamente se encuentran sin servicio porque para que sean recibidas por la empresa las especificaciones técnicas de construcción

deben ser avaladas por un fiscalizador de la EMAAP-Q. Un ejemplo de construcción por cuenta propia de la comunidad, se dio en la parroquia de San Antonio de Pichincha en el Barrio Asobasis, que para incorporarse al mantenimiento de la empresa debió realizar previamente una serie de modificaciones técnicas.

Con respecto a las preguntas, materia de participación, en la primera, el encuestado/a tiene la posibilidad de evaluar la gestión del gobierno municipal, en el desarrollo de su comunidad; para este efecto los parámetros de calificación van desde lo excelente hasta lo malo.

En la segunda pregunta, se enfatiza si el encuestado conoce alguna modalidad de gestión participativa que la EMAAP-Q, haya implementado para la dotación de servicios de agua potable y alcantarillado, con la finalidad de medir la difusión y promoción del Programa de Desarrollo Solidario dentro del Distrito Metropolitano de Quito.

La tercera y cuarta preguntas, catalizan el empoderamiento ciudadano para no remitirse únicamente a diagnosticar los problemas más acuciantes de sus comunidades sino a ser actores del cambio y desarrollo local, esto es ser parte del problema y de la solución.

Finalmente en la quinta pregunta, el encuestado/a puede inferir la experiencia del Programa de Desarrollo Solidario hacia otros ámbitos básicos para la subsistencia como salud, educación, vivienda y seguridad ciudadana.

Todos estos campos han sido codificados a fin de facilitar el análisis cualitativo y cuantitativo de los datos y su respectiva interpretación.

Para la determinación de la muestra dentro del universo de la población investigada, que es el Distrito Metropolitano de Quito, se determinaron dos criterios básicos:

- ¿Quiénes forman parte de la realidad investigada?; y,
- ¿De entre ellos quiénes serán mis informantes?

En la siguiente página se anexa la matriz, en base a la cual se realizaron las respectivas encuestas y que resume todo lo anteriormente descrito:

3.3.1 Resumen de encuestas (cuadro demostrativo)

Tabla 1

	PARROQUIAS	N° DE ENCUESTAS	RURAL / URBANA
01	Calderón	03	Urbana
02	Guayllabamba	02	Rural
03	Nayón	01	Rural
04	Turubamba	02	Urbana
05	Puengasí	01	Urbana
06	Nanegalito	02	Rural
07	Nanegal	02	Rural
08	Tumbaco	04	Rural
09	Cotocollao	03	Urbana
10	Conocoto	05	Rural
11	Alangasí	01	Rural
12	Amaguaña	02	Rural
13	Belisario Quevedo	01	Urbana
14	Lloa	02	Rural
15	Cumbayá	01	Rural
16	San Antonio de Pichincha	01	Rural
17	Pomasqui	02	Rural
18	El Quinche	02	Rural
19	Yaruquí	02	Rural
20	Pifo	02	Rural
21	Checa	02	Rural
22	Tababela	02	Rural
23	Puembo	01	Rural
24	Puéllaro	02	Rural
25	Pacto	01	Rural
26	Gualea	01	Rural
	TOTAL	50	

A = 33 parroquias rurales del DMQ

B = 32 parroquias urbanas del DMQ

Parroquias urbanas encuestadas = 03

Parroquias rurales encuestadas = 26

Total parroquias encuestadas = 29

Muestra (m) = número de encuestas →

Muestra (m) = 50

Como se puede notar, El Programa de Desarrollo Solidario ha ejecutado obras de alcantarillado y agua potable (red pública) en todo el Distrito Metropolitano de Quito, sin embargo, las principales parroquias en donde ha concentrado su trabajo en la cobertura de estos servicios son: Calderón, Conocoto, Tumbaco y Amaguaña. En términos generales, el Programa tiene su campo de acción en los sectores rurales, que tradicionalmente no han sido tomados en cuenta para su desarrollo.

Sin embargo, en el sector urbano que debería estar consolidado, existen aún algunas parroquias que sufren la carencia de estos servicios, así por ejemplo, Guamaní, Turubamba, Chillogallo, Cotocollao, La Belisario Quevedo, esto es en la parte noroccidental de la ciudad, entre otras parroquias.

En función de lo expuesto, como ya se explicó en la metodología de investigación, el universo de estudio constituyen básicamente las treinta y tres parroquias del DMQ, de las que a efectos de la encuesta se tomó una muestra aleatoria simple, en donde se seleccionó de manera arbitraria las unidades a ser observadas (muestra = 50 encuestas).

3.3.2 Análisis educativo-cultural

Tabla 2

NIVEL DE INSTRUCCION	HOMBRE	MUJER	TOTAL	% PARROQUIAS ENCUESTADAS
Primaria	14	05	19	38,00
Secundaria	12	06	18	36,00
Superior	11	01	12	24,00
Cuarto nivel	01	00	01	2,00
TOTAL	38	12	50	100,00

Se puede apreciar, que el 38 por ciento de las personas encuestadas tienen un nivel de instrucción en primaria, existiendo una distinción de género pues se encuentran en este nivel más hombres que mujeres; si hay algo positivo que resaltar es que el analfabetismo que ponía su acento tradicionalmente en las zonas rurales ha disminuido considerablemente, en el caso de la presente muestra no existió ninguna persona analfabeta.

Le siguen en su orden los niveles de instrucción secundario y superior y únicamente en un caso hay estudios de cuarto nivel. En lo que respecta a género se evidencia, en términos generales, que las mujeres se han superado ampliamente, en el nivel secundario duplican a los hombres y en el nivel superior hay una notable diferencia. Este hecho pone de manifiesto que las tareas domésticas asignadas históricamente a las mujeres han ido perdiendo piso y actualmente las mujeres, adicionalmente de amas de casa, tienen roles preponderantes en la vida política de sus localidades.

Es importante anotar que este palpable repunte en la educación obedece a que un gran porcentaje de la población rural viene a estudiar a la cabecera cantonal del Distrito que es Quito, principalmente de los valles de Los Chillos y Tumbaco.

3.3.3 Análisis socio-económico

Tenencia de la Vivienda

Tabla 3

CATEGORIAS	CASOS	%
Propia	45	90,00
Arrendada	04	8,00
Anticresis	01	2,00
TOTAL	50	100,00

Tipo de Vivienda

Tabla 4

CATEGORIAS	CASOS	%
Casa o villa	26	57,78
Departamento	06	13,40
Mediagua	13	28,82
TOTAL	45	100,00

Actividad económica de la población

Tabla 5

ACTIVIDAD	CASOS	%
Empleados privados	32	64,00
Empleados públicos	08	16,00
Amas de casa	09	18,00
Jubilados	01	2,00
TOTAL	50	100,00

En cuanto a la tenencia de la vivienda, el 90 por ciento de las personas encuestadas tienen casa propia, el 8 por ciento arrienda y únicamente existe un caso de anticresis que porcentualmente equivale al 2 por ciento de la muestra y que significa que esta modalidad de alquiler en la actualidad tiende a desaparecer, en parte debido a la falta de liquidez, especialmente de capas medias bajas de la población.

El tipo de vivienda que predomina son las casas o villas, el 57,78 por ciento dispone de este tipo de vivienda; el 13,40 por ciento viven en departamentos, generalmente condominios o edificaciones que han sido declaradas en propiedad horizontal; el 28,82 por ciento de propietarios tienen mediaguas, cuya característica primordial constituye

que son lotes bastante extensos con una pequeña área de construcción, generalmente la unidad de vivienda es de una planta con las condiciones mínimas de habitabilidad.

Las actividades económicas a las que se dedican, parte de la población del Distrito Metropolitano son de lo más diversas siendo los empleados privados los que predominan con un 64 por ciento, así mecánicos industriales, mecánicos automotrices, artesanos, agricultores, ganaderos, comerciantes, obreros textiles, albañiles, carpinteros, transportistas, plomeros, profesionales del derecho, de la salud, entre otros oficios; los empleados públicos constituyen un 16 por ciento, las amas de casa un 18 por ciento y se registra apenas una persona jubilada que en el universo de la muestra porcentualmente es el 2 por ciento. Esta poca presencia de empleados públicos puede obedecer entre otras razones a que en la actualidad el paternalismo estatal tiende a desaparecer, es decir, el Estado ya no es generador de fuentes de empleo para sus ciudadanos y la tónica general es a que todos creen sus microempresas para dinamizar la economía y contribuir al crecimiento económico.

Este mismo porcentaje indica que el número de trabajadores formales amparados en el Código de Trabajo u otras modalidades de prestación de servicios es mínimo, la mayor parte de los trabajadores no cuentan con el respaldo estatal en materia previsional y de seguridad social, tomando en consideración que la salud es un derecho básico de todos los ecuatorianos.

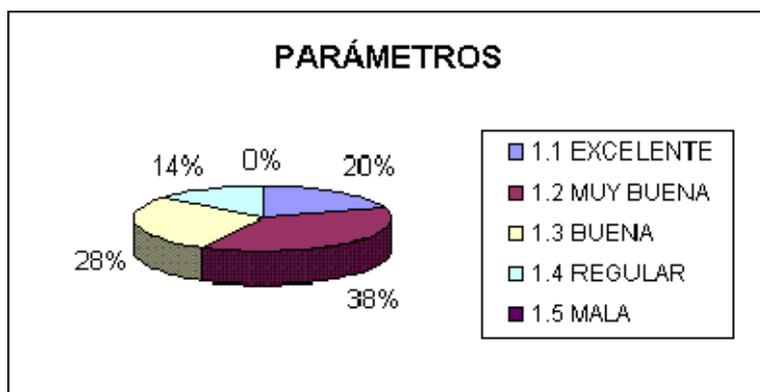
Se calcula que al menos unas diez mil personas están vinculadas directamente a la producción de flores, principalmente en parroquias como Checa, El Quinche y Nayón mientras que el desarrollo de otras actividades es substancialmente menor existiendo un desequilibrio debido a las condiciones en que se desarrollan la pequeña y mediana agricultura, la pequeña industria, el sector artesanal, el comercio, el turismo y el transporte, siendo necesario diversificar las actividades productivas.

3.3.4 Análisis e interpretación de la pregunta N° 1:

¿Qué grado de confianza le merece la gestión del Municipio, en el desarrollo de su comunidad?

Tabla 6

CODIFICACIÓN	PARÁMETROS	OBSERVACIONES	PORCENTAJE
1.1	EXCELENTE	10	20%
1.2	MUY BUENA	19	38%
1.3	BUENA	14	28%
1.4	REGULAR	7	14%
1.5	MALA	0	0%
	TOTAL:	50	100%



Es evidente que el trabajo desarrollado por la administración municipal en el presente período de estudio, goza de una buena aceptación por parte de la comunidad con calificaciones que van de buena (28%) a excelente (20%), siendo en términos generales la calificación promedio de muy buena con el (38%); sin embargo, un importante porcentaje de los encuestados (14%) consideran que la gestión municipal ha sido regular y a nadie le parece que ha sido una mala gestión.

Estas estadísticas tienen su lógica en el hecho de que dentro del PLAN SIGLO XXI, que en suma es el plan de trabajo de la actual administración municipal se hizo mucho hincapié en trabajar en las “obras que no se ven”, que obviamente es la dotación de los servicios de agua potable y alcantarillado en todo el Distrito Metropolitano de Quito, y preferentemente en los sectores urbano-marginales, con la propuesta de participación social y ciudadana. En este sentido estos servicios de infraestructura básica no tienen una naturaleza política clientelar puesto que la mayoría de políticos en sus ofrecimientos

de campaña apuntan a la construcción de asfaltados, adoquinados, áreas recreativas, retenes policiales, etc., lo que da una mayor transparencia de esta percepción por parte de la comunidad.

Complementariamente a las obras de infraestructura básica, la actual administración ha focalizado su acción en los siguientes temas:

En materia de transporte, ha implementado la metro-vía, sistema que complementará al trolebús y cubrirá la demanda de pasajeros hasta el 2025. El trabajo tiene como base el Plan Estratégico de Desarrollo de Movilidad, que contempla cuatro terminales terrestres: Río Coca y Marín, ya terminadas; Ofelia, por culminarse y Quitumbe, en construcción; el objetivo es que los buses interprovinciales ya no entren en la ciudad.

En medio ambiente, la Corporación Vida para Quito desde el inicio de sus operaciones en el año 2002 ha invertido en obras de protección del medio ambiente 90 millones 400 mil dólares, a través de 150 contratos, lo que generó cerca de 4500 empleos. En búsqueda de un ambiente sano se incorporó el Parque Metropolitano con 640 has, el parque lineal del Río Machángara, al sur de Quito, con 70 has de extensión y 42 Km de ciclo rutas a lo que se suma la siembra de 4,6 millones de árboles. Los desechos sólidos motivaron preocupación en el cabildo, que concesionó por 15 años el manejo del relleno sanitario, de una estación de transferencia y de una planta de tratamiento a Fundación Natura.

En lo social, el cabildo emprendió obras de salud, educación y desarrollo productivo. Creó el seguro metropolitano de salud que, en principio, registra 66 mil afiliados, y protege a los habitantes con una cobertura que resuelve el 85 por ciento de sus necesidades de salud a un costo mensual de 3 dólares por persona.

El área educativa registra avances importantes en los centros de enseñanza que laboran bajo la norma ISO 9002 y han obtenido el bachillerato internacional (Colegio Benalcázar, Fernández Madrid, Espejo); con el apoyo del gobierno del Japón se construyeron 21 instalaciones educativas mientras que 250 escuelas fiscales, a cargo del

Ministerio de Educación, recibieron ayuda municipal, fundamentalmente dotación de equipos tecnológicos.

Con el fin de lograr una ciudad productiva y oportunidades para todos se creó la Corporación de Promoción Económica de Quito CON Quito. El objetivo es favorecer la concertación entre organismos públicos, empresas y personas para fortalecer la economía de la ciudad. Hasta el momento se ha logrado 970 nuevas unidades productivas y de servicios (micro y pequeñas empresas), 21000 personas capacitadas en gestión empresarial y formación para nuevas actividades productivas, 676 nuevas plazas de trabajo a través de la Bolsa de Empleo, 7 Cámaras de la Producción fortalecidas con procesos de asociatividad, capacitación, formulación de indicadores, acceso al conocimiento, formación profesional y estudios especializados para mejorar su competitividad.

Uno de sus principales logros ha sido la recuperación del Centro Histórico y que éste sea declarado como dentro de los cien destinos turísticos en el mundo.

En la actualidad la gran obra en la que se encuentra empeñado el Municipio, es el nuevo aeropuerto de Quito, proyecto de vital importancia no sólo para el desarrollo local, sino para mejorar el turismo y la productividad. Su financiamiento bordea los 413 millones de dólares, monto que excluye la instalación del parque tecnológico y la zona franca. En total se requiere de un presupuesto de 600 millones.

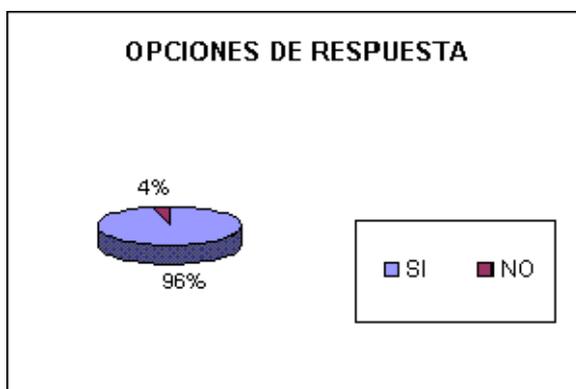
No obstante, el trabajo realizado, el tránsito y transporte, y la inseguridad ciudadana son dos temas que representan un dolor de cabeza para la administración tanto en cuanto no se los ha podido solucionar; en el primer, caso debido al incremento del parque automotor. Desde el 2000 ingresaron 180 mil vehículos particulares para lo que el Alcalde plantea como solución la ampliación de las vías Panamericana, Interoceánica y la construcción de un tercer túnel en San Juan. Además la implementación de nuevos sistemas de transporte como el Tren Ligero. En el segundo caso, por efectos de la inmigración e inestabilidad social.

3.3.5 Análisis e interpretación de la pregunta N° 2:

¿Conoce algún modelo de gestión participativa que la EMAAP-Q haya implementado para la dotación de los servicios de agua potable y alcantarillado?

Tabla 7

OPCIONES DE RESPUESTA	OBSERVACIONES	PORCENTAJE
SI	48	96%
NO	2	4%
TOTAL:	50	100%



El Departamento de Promoción Social de la EMAAP-Q despliega una gran labor informativa en todo el Distrito Metropolitano, en la promoción de los servicios así como en el manejo adecuado del líquido vital por parte de la población, éste junto al equipo de técnicos del Programa de Desarrollo Solidario, quienes permanentemente difunden esta modalidad de gestión compartida en los cabildos realizados en las Administraciones Zonales, Juntas Parroquiales y Asambleas barriales. Esto explica en parte que casi el cien por ciento de los encuestados (96%) conozcan que en la EMAAP-Q, existe un Programa que trabaja mancomunadamente con la comunidad.

Otras modalidades de gestión participativa en el ámbito municipal son: el sistema “50-50” promovido por la EMMOP (Empresa Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas), para la construcción de adoquinados y bordillos, el Programa “Pon a punto tu casa” auspiciado por el FONSAL (Fondo de Salvamento), entre otros., que son muy conocidos por los barrios, especialmente del Centro Histórico y por las comunidades urbano marginales en donde actúa el Programa de Desarrollo Solidario previamente.

3.3.6 Análisis e interpretación de las preguntas N°s 3 y 4:

¿Ha participado alguna vez en el Comité Pro Mejoras de su Barrio?

Tabla 8

OPCIONES DE RESPUESTA	OBSERVACIONES	PORCENTAJE
SI	36	72%
NO	14	28%
TOTAL:	50	100%



¿Considera importante su participación, en la búsqueda de soluciones para mejorar sus condiciones de vida?

Tabla 9

OPCIONES DE RESPUESTA	OBSERVACIONES	PORCENTAJE
SI	50	100%
NO	0	0%
TOTAL:	50	100%



Se hace un análisis conjunto de las preguntas 3 y 4 porque están vinculadas y la una infiere a la otra; se nota que cada vez los ciudadanos quieren ser actores del desarrollo de sus comunidades y que el éxito de los gobiernos locales se debe a la proximidad entre los vecinos y sus autoridades parafraseando a José Arocena y Jordi Borja. En la muestra el (72%) de las personas encuestadas señalan haber participado en alguna ocasión en los Comités Pro Mejoras de sus barrios, denotando interés en ser partícipes de proyectos de desarrollo que los beneficien. De esta manera son parte de la solución y no de los problemas, este cambio de actitud es muy importante en la medida que de a poco se va erradicando “esa mentalidad tradicional asistencialista” de pretender que todas nuestras necesidades sean atendidas por las instituciones estatales pertinentes.

En este sentido la participación plantea una concepción más amplia, una que tiene una naturaleza filosófica existencialista de dejar una huella de nuestro paso por la vida y de realización personal al preocuparse por el prójimo y temas de solidaridad, altruismo y filantropía puesto que participar no sólo es compartir en función del bienestar personal sino brindarse desinteresadamente en la búsqueda del bienestar colectivo.

La otra concepción, tal vez es la más objetiva, la material (plusvalía) que es legar a nuestros hijos un bien ya mejorado, es decir, si mi abuelo legó a mi padre un terreno baldío, él me lega el terreno con cerramiento y escrituras y yo a su vez, dejaré a mis hijos este terreno dotado con agua potable, alcantarillado, bordillos, adoquinado, y otras obras básicas, en otras palabras mis hijos heredarán mejores condiciones de vida, lo cual elevará su autoestima y genera un empoderamiento ciudadano. El tener los servicios de agua potable y alcantarillado revaloriza un terreno en alrededor de un treinta por ciento. Históricamente una limitación para la participación ciudadana ha sido la inexistencia de nexos entre la democracia representativa y participativa. “Por ello se contemplan derechos de participación en política pública con mecanismos institucionales sectoriales sin que tengan vinculación con el conjunto del Estado y de todos los niveles de la administración. Tal vez el problema más grave es que al no modificar la estructura piramidal, presidencial y centralista del Estado no se constituye un sistema articulado entre sociedad civil y Estado, con mecanismos vinculantes en el cual los funcionarios

sean responsables ante la ciudadanía tanto en la formulación de políticas, en la gestión, como en la rendición de cuentas”⁵⁴

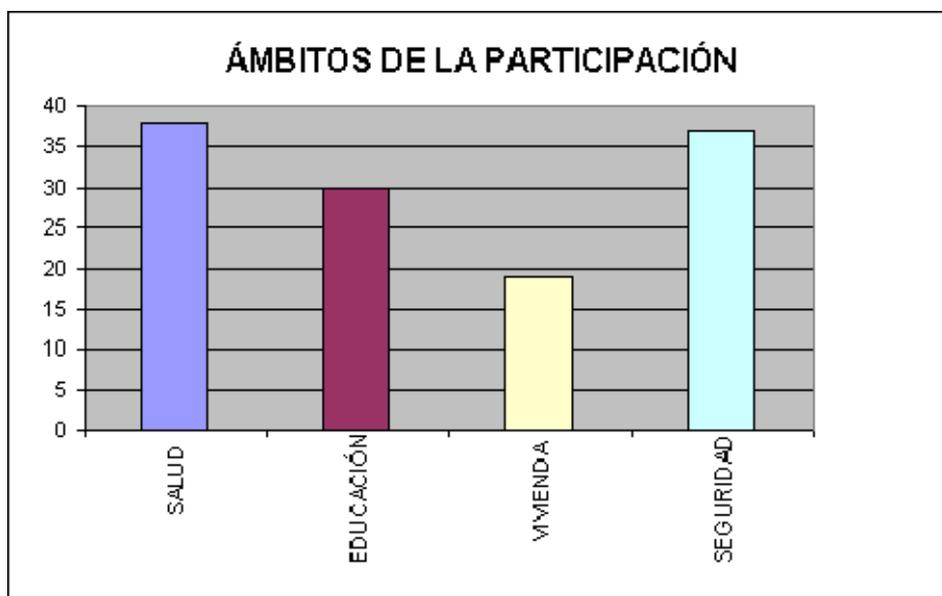
En tal virtud, el éxito del Programa de Desarrollo Solidario de la EMAAP-Q, constituye en que es un puente entre el gobierno sectorial y la sociedad civil, sujeto a veedurías ciudadanas y rendición de cuentas; en este punto la auditoría social es realizada por el soberano, que es la comunidad.

3.3.7 Análisis e interpretación de la pregunta N° 5:

¿En qué otros ámbitos podría intervenir la participación ciudadana?

Tabla 10

CODIFICACIÓN	ÁMBITO	OBSERVACIONES
5.1	SALUD	38
5.2	EDUCACIÓN	30
5.3	VIVIENDA	19
5.4	SEGURIDAD	37
	TOTAL:	124



La experiencia de gestión participativa se podría trasladar hacia otros sectores, según el criterio de la mayor parte de las personas encuestadas como a las salud, seguridad,

⁵⁴ La participación en la nueva constitución ecuatoriana, Cuaderno N° 5, Ecuador Dialoga: Santiago Ortiz, Patricia Sarzosa y Vanesa Bolaños, hacen un análisis de los contenidos principales sobre participación en la Constitución de 1998

educación y vivienda, en su orden; esto pone de manifiesto la insatisfacción de la ciudadanía en la prestación de estos servicios por parte del gobierno central, a pesar que en los últimos años éste ha procurado mejorar la infraestructura sanitaria y educativa así como humanizar la atención y buscar la excelencia académica. Una muestra de esta aseveración es la implementación del MAIS (Modelo de Asistencia Integral en Salud) y la dotación de los EBAS (Equipos Básicos), con tecnología de punta.

Es importante anotar la ausencia de organización de los diferentes movimientos de la sociedad civil en estos campos, en los que se practican un estilo asistencialista, tales como el bono de la pobreza y la alimentación escolar. Por tanto, la salud y la educación están centralizados y sus entes rectores que son los Ministerios de Salud y Educación tienen grandes conflictos al interior para propender a mejorar los servicios; una de las limitaciones constituyen la existencia de los sindicatos y su dirigencia, quienes velan únicamente por sus intereses en procura de negociar buenos contratos colectivos y no les interesa una prestación de los servicios más eficiente, técnica y humana.

Se percibe que los ciudadanos le apuestan a la descentralización del Estado vía participación, es indudable que la intervención municipal en la prestación de estos servicios es más confiable, lo dicen, por ejemplo, la certificación ISO 9002 y el bachillerato internacional obtenido en algunos establecimientos de educación municipales y la creación del seguro metropolitano de salud, que a un costo de tres dólares mensuales por persona satisface las demandas de la población en un ochenta y cinco por ciento.

En materia de seguridad es más pertinente la participación ciudadana, en virtud de que la delincuencia actualmente deambula por todo lado, teniendo su principal escenario en la ciudad, de cada diez domicilios y locales comerciales ocho han sufrido asaltos y estruchos y el resto alguna vez ha sufrido algún tipo de violencia. Por tanto, la seguridad es responsabilidad de todos los ciudadanos que vivimos en el Distrito Metropolitano de Quito, es decir, todos somos partícipes en la búsqueda de la solución. Es importante alertar a los ciudadanos que tomen medidas preventivas para “autoprotegerse” y no para “autodefenderse”, puesto que esto último siempre tiene desenlaces fatales.

La Policía Nacional ya viene implementando años atrás la participación comunitaria, a través de la conformación de las brigadas barriales, en las que los vecinos son los actores directos de la vigilancia en conjunto y bajo la supervisión de los destacamentos policiales. Sin embargo, las limitaciones que enfrenta la Policía ha determinado que no existan resultados favorables para combatir el crimen organizado ante lo cual el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, ha coadyuvado decididamente a través de un Plan Maestro de Seguridad y Convivencia Ciudadana,⁵⁵ cuyos propósitos fundamentales son:

- Mejorar la capacidad de respuesta de los servicios de seguridad y emergencia.
- Mejorar las condiciones de seguridad de la población.
- Disponer de la información objetiva y confiable para la toma de decisiones de la inseguridad y los riesgos.
- Asegurar la convivencia en democracia.

Cabe recalcar que dentro de este Programa de Seguridad Ciudadana, se hace hincapié en fortalecer la familia, ya que ella es el núcleo de la sociedad y la promoción y difusión de valores y principios ayudan determinadamente a cambiar el panorama; en la parte educativa se deben rescatar, por ejemplo, asignaturas fundamentales para el proceso de formación y desarrollo personal como Urbanidad, Cívica, Lugar Natal, etc., que de repente desaparecieron del pénsum académico.

Otra medida precautelatoria podría ser el exigir la visa a todos los extranjeros que ingresen al país, especialmente a los ciudadanos colombianos que inmigran en grandes cantidades al Ecuador y que de acuerdo a las estadísticas policiales son los responsables de la comisión de muchos delitos y quienes han incorporado modelos modernos para delinquir y perjudicar a las personas honestas en asociación con la delincuencia local. El secuestro Express, sicariato, paseo millonario, entre otros, son ejemplos de lo expuesto.

Una de las causas que ha impedido el éxito de los diversos planes de seguridad implementados para proteger a las personas, es la falta de solidaridad y colaboración,

⁵⁵ Tomado del Plan Maestro de Seguridad y Convivencia Ciudadana:
http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/pmseguridad.htm

principios en los que se fundamenta la participación. Ante esta actitud de apatía y reticencia ciudadana ningún plan adaptado a las necesidades y circunstancias locales tendrá el resultado propuesto. Al respecto se han debatido planes que han tenido resultados favorables en otros países como el plan cuadrante, el plan ventana rota, entre otros.

En suma, a partir de la experiencia de la gestión participativa en la dotación de servicios de agua potable y alcantarillado, se puede inferir a muchos otros temas como es la seguridad ciudadana, que acusa graves deficiencias en su atención y que necesita el concurso de todos los actores sociales e institucionales en la búsqueda de soluciones.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS Y PUBLICACIONES

- Aguilar, Altea, (2004). *Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo*. Buenos Aires: PNUD, Taurus S.A.
- Antunez, Ivonne, (2003). *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Arocena, José, (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Caracas-Venezuela: CLAEH, UCUDAL, Nueva Sociedad, 1era ed.
- Barrera, Augusto, (2001). *Innovación política y participación ciudadana*. Quito-Ecuador: Naciones Unidas.
- Boisier, Sergio, (1999). *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Borja, Jordi, (1987). *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Cascajo, José Luis, (1994). *Constituciones extranjeras contemporáneas*. Madrid: TECNOS.
- CEPLAES-FBPNQ, (1998). *Reflexiones obre formación y capacitación para el trabajo en sectores populares*. Quito: FBPNQ.
- Cunill, Nuria, (1999). *Los elementos básicos del concepto de participación ciudadana*. Quito-Ecuador: FLACSO.
- Deler, Jean Paul, (1983). *El manejo del espacio en el Ecuador*. Quito-Ecuador: Centro Ecuatoriano de Investigación Geográfica, tomo I.
- De Souza Santos Boaventura, (2004). *Democracia y Participación*. Quito-Ecuador: ILDIS, ISBN.
- Diez, Rosa, (2005). *Unión, progreso y democracia, enciclopedia multimedia de Economía*, www.eumed.net
- EMAAP-Q, (2006). *“La Gota: Al servicio de la comunidad”*. Quito-Ecuador: Don Bosco.

- Ekmekdjian, Miguel Ángel, (1999). *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: DEPALMA
- Finot, Iván, (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Santiago de Chile.
- Font, Joan, (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona-España.
- Garcés, Mario, (1999). *Estado del arte de la participación ciudadana en Chile*. Santiago de Chile.
- Glück Aldis, (2002). *Asumir responsabilidad*. Quito-Ecuador: INDESIC.
- INDES (Instituto Interamericano para el Desarrollo Social), www.indes.gob.sv/-17k.
- Joiner, Emily, (2006) *Agüita amarilla: Una mirada al perpetuo laberinto del agua potable y saneamiento en Guayaquil*. Guayaquil-Ecuador: Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos.
- Maiz, Ramón, (1995). *Democracia participativa*. Madrid: METAPOLITICA.
- Méndez, Juan, (2003). *Sociedad civil y calidad de la democracia*. PRODDAL.
- Moncayo, Paco, (2004). *Quito hacia el bicentenario: Sistema de Gestión Participativa*. Quito DM: Plan de Gobierno 2000-2004.
- Nari, Patricia, (2005). *Políticas locales para la construcción de ciudadanía*. Buenos Aires-Argentina.
- Océano Uno, (1990). *Diccionario enciclopédico ilustrado*. Barcelona-España: Ediciones Océano S.A.
- Olszewski, Ana, (2005). *Agua para todos: Gestión participativa como expresión de intereses y necesidades sociales*. Buenos Aires-Argentina. Editorial Espacio.
- Organización Mundial de la Salud, (2007). *Estudios de la calidad de vida*. Quito-Ecuador.
- Ortiz, Santiago, (2003). *El proceso de participación para el desarrollo local de Cotacachi, 1996-2003*. FLACSO-ECUADOR: Programa de Políticas Públicas.

- Ortiz, Santiago, (2008). *La participación en la Nueva Constitución ecuatoriana*. Quito-Ecuador: Asociación Cristiana de Jóvenes.
- Larrea, Ramiro, (1998). *Capacitación para el desarrollo local autogestionario*. Quito-Ecuador: Editorial Don Bosco.
- Lechner, Norbert, (1995). *Cultura política y gobernabilidad democrática*. México: Instituto Federal Electoral.
- Lewis, Arthur, (1965). *Politics in West Africa*. Londres.
- LEY DE AGUAS, Ecuador, 1996
- Ramírez, Franklin, (2001). *Gobernabilidad democrática, esferas públicas y culturas políticas: Las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa*. Quito-Ecuador: Ciudad.
- Rodríguez, Verónica, (2005). *Comunicación y participación en el espacio público de Cotacachi*. FLACSO-ECUADOR: Programa de Políticas Públicas.
- Roswith, Hartman, (1981). *Historia del Ecuador*. Quito-Ecuador.
- Sáenz, Orlando, (2007). *Medio ambiente y ordenamiento territorial*. FLACSO-ECUADOR: Programa Estudios de la Ciudad.
- Torres, Víctor., Maldonado, Viviana., Martínez, Inés y Vásquez, Lola, (2003). *“La participación en Quito: miradas plurales”*. Quito-Ecuador: Abya Yala, compilador Víctor Torres.
- Unda, Mario, (2007). *Voces y miradas sobre la sociedad civil en el Ecuador de hoy*. Quito-Ecuador: Centro de Investigaciones Ciudad, 2da. Edición.
- Wolfensohn, James, (1996). *El gasto social es clave*. Buenos Aires-Argentina.
- Zarate, Patricia, (2005). *Participación, ciudadanía y democracia*. Lima-Perú: IEP ediciones.