



FLACSO
ECUADOR

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO

CONVOCATORIA: 2011 - 2013

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL Y
TERRITORIAL**

**LA PARTICIPACION CIUDADANA EN QUITO: LA EXPERIENCIA DEL
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL
ZONA NORTE EUGENIO ESPEJO, EN LAS PARROQUIAS KENNEDY Y
COMITÉ DEL PUEBLO, DURANTE EL PERIODO 2010- 2013**

VERONICA MARISOL AYALA PROAÑO

MAYO 2014



FLACSO
ECUADOR

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO

CONVOCATORIA: 2011 - 2013

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL Y
TERRITORIAL**

**LA PARTICIPACION CIUDADANA EN QUITO: LA EXPERIENCIA DEL
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL
ZONA NORTE EUGENIO ESPEJO, EN LAS PARROQUIAS KENNEDY Y
COMITÉ DEL PUEBO, DURANTE EL PERIODO 2010- 2013**

VERONICA MARISOL AYALA PROAÑO

ASESOR: SANTIAGO ORTIZ CRESPO

**LECTORES: CRISTINA BASTIDAS
VICTOR HUGO TORRES**

MAYO 2014

DEDICATORIA

A Dios por el amor y la misericordia que me ha dado cada día

A mi amada hija Emily Daniela, la razón de mis luchas y alegrías

AGRADECIMIENTO

A Dios por la fuerza que me ha dado para concluir este trabajo

A la Administración Zona Norte “Eugenio Espejo”, y a todas las personas que contribuyeron para que se realice esta investigación.

INDICE

Contenido	Páginas
INDICE.....	1
INDICE DE TABLAS.....	4
RESUMEN.....	5
INTRODUCCION.....	6
CAPITULO I LA PARTICIPACION CIUDADANA.....	13
Un breve preámbulo hacia la Participación Ciudadana.....	13
La Participación Ciudadana y su Relación con la Democracia y la Ciudadanía.....	14
Un acercamiento hacia la definición de Participación Ciudadana.....	16
Niveles y formas de Participación Ciudadana.....	20
La Gestión Pública y la Participación Ciudadana.....	22
El Presupuesto Participativo una experiencia Democrática.....	25
Los Actores Sociales del Presupuesto Participativo.....	30
CAPITULO II PARTICIPACION CIUDADANA Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL ECUADOR Y EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.....	32
Breves Antecedentes de la Participación Ciudadana en el Ecuador.....	32
La Participación Ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito.....	38
El Inicio del Presupuesto Participativo en el país y el Distrito Metropolitano de Quito.....	43
CAPITULO III EL MODELO DE GESTION DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.....	48
El reto de las Nuevas Competencias adquiridas y la Gestión Institucional, Periodo 1993- 2000.....	48
La consolidación de Quito como Distrito Metropolitano, Periodo 2000-2009.....	54
Un nuevo ciclo para fortalecer a la ciudad como Distrito Metropolitano, Periodo 2009- 2013.....	59
CAPITULO IV CONTEXTUALIZACION DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, LA ADMINISTRACION ZONAL NORTE “EUGENIO ESPEJO”, Y LAS PARROQUIAS KENNEDY Y COMITÉ DEL PUEBLO.....	66
La Administración Municipal Zonal Norte “Eugenio Espejo”.....	67

Antecedentes históricos parroquia Comité del Pueblo	68
Antecedentes históricos parroquia Kennedy	69
Principales Indicadores Demográficos, Sociales y Económicos del MDMQ, la Zona Norte y las parroquias Comité del Pueblo y Kennedy.....	70
Indicadores de Pobreza.....	73
Indicadores de Educación.....	74
Acceso a Servicios Básicos	75
Indicadores de Vías de Acceso.....	77
Indicadores Vivienda.....	77
Indicadores económicos: Pea y Población en Edad de Trabajar	77
CAPITULO V LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL ZONA NORTE “EUGENIO ESPEJO” EN LAS PARROQUIAS KENNEDY Y COMITÉ DEL PUEBLO, DURANTE EL PERIODO 2010-2013	79
Contexto y Metodología del Presupuesto Participativo del MDMQ.....	79
Actores Sociales	87
Resultados del Presupuesto Participativo en la Administración Zonal Norte, análisis de las Parroquias Kennedy y Comité del Pueblo.....	88
Participación de la Ciudadanía	88
El Presupuesto y las Demandas atendidas	94
El Presupuesto asignado a las Parroquias Kennedy y Comité del Pueblo.....	97
CAPITULO VI CONCLUSIONES.....	102
BIBLIOGRAFIA	109
ANEXOS.....	114

INDICE TABLAS

Contenido	Páginas
Tabla 1. Beneficios de la Participación Ciudadana	18
Tabla 2. Mapa y Límites de la Zona Norte.....	67
Tabla 3. Distribución Poblacional por Género	70
Tabla 4. Indicadores NBI.....	73
Tabla 5. Indicadores de Educación.....	74
Tabla 6. Cobertura Servicios Básicos.....	76
Tabla 7. Vías de Acceso	77
Tabla 8. Pea y Empleo.....	78
Tabla 9. Ejes Estratégicos del Plan de Desarrollo del DMQ.	41
Tabla 10. Lista de cantones con Presupuesto Participativo en Ecuador.....	44
Tabla 11. Administraciones Zonales del DMQ.	55
Tabla 12. Presupuesto Codificado MDMQ 2009-2013.....	62
Tabla 13. Presupuestos Zonales 2009-2013	63
Tabla 14. Presupuesto Zonal 2009-2013	64
Tabla 15. Programas, metas y tipo de obras de Presupuesto Participativo	81
Tabla 16. Criterio de asignación de Presupuesto Participativo para parroquias	82
Tabla 17. Metodología de Presupuesto Participativo	83
Tabla 18. Tabla de Criterios para calificación de Presupuesto Participativo	85
Tabla 19. Participantes Asambleas de PP Zona Norte 2010-2013	88
Tabla 20. Participantes asambleas pp Zona Norte por Género.....	89
Tabla 21. Presupuesto Zonal para pp periodo 2010-2013	95
Tabla 22. Obras ejecutadas con presupuesto participativo zonal 2010-2013.....	95
Tabla 23. Inversión zonal por parroquia en PP 2010-2013	96
Tabla 24. Comparativo presupuesto asignado y presupuesto gastado.....	97
Tabla 25. Detalle de participantes asambleas pp Kennedy	90
Tabla 26. Detalle de participantes asambleas PP Comité del Pueblo.....	91
Tabla 27. Comparado presupuesto asignado y gastado Kennedy y Comité del Pueblo.....	97

Tabla 28. Obras realizadas Presupuesto Participativo Kennedy	98
Tabla 29. Detalle de Obras Realizadas Kennedy	99
Tabla 30. Obras con Presupuesto Participativo Comité del Pueblo	100
Tabla 31. Detalle de Obras Realizadas Comité del Pueblo	100
Tabla 32. Distribución Etaria de la población del DMQ	114
Tabla 33. Indicadores Composición Demográfica	114
Tabla 34. Cobertura Servicio de Recolección de Basura	115
Tabla 35. Cobertura de Energía Eléctrica.....	115
Tabla 36. Tipo de Vivienda	115
Tabla 37. Acceso a Seguridad de Salud	116
Tabla 38. Autodefinición Étnica.....	116
Tabla 39. Migración	117

RESUMEN

La Participación Ciudadana siempre ha demandado espacios y mecanismos de participación, en donde la comunidad sea parte de la gestión pública a través del seguimiento, evaluación y control social, de esta forma en 1989 nace en Brasil, el Presupuesto Participativo desde la visión propia de desarrollo local, de un país latinoamericano que propone que la ciudadanía decida democráticamente sobre cómo se debe invertir una parte del presupuesto público en obras y servicios que necesita para su desarrollo. Esta experiencia se ha replicado en más de 300 ciudades, como es el caso del Distrito Metropolitano de Quito, que comienza su ejecución en el 2010, amparado en un marco legal nacional y subnacional, a través de la Ordenanza Nro. 187, que lo establece como una de las principales formas y mecanismos de participación del Distrito, y que está orientado básicamente a la priorización de obras de infraestructura comunitaria y de vialidad a menor escala, así como a ejecutarse únicamente por las Administraciones Zonales. De esta forma la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”, durante el periodo 2010-2013, realizó 64 asambleas de Presupuesto Participativo y ejecuto 189 obras en sus 18 parroquias urbanas y rurales, sin embargo, presenta bajos resultados a nivel de participación de la ciudadanía y de atención de las demandas de obras de infraestructura, tornándose necesario identificar las razones de estos bajos resultados por lo cual la presente investigación realizó un análisis Institucional y de Participación de los Actores Sociales, dimensiones de análisis que pretenden aportar con elementos de discusión para la reflexión institucional y metodológica a fin de optimizar los resultados de este mecanismo y aprovechar sus verdaderas potencialidades y alcances.

INTRODUCCION

La Participación Ciudadana a nivel general ha pasado de ser un simple instrumento y mero formulismo de la Administración Pública, para convertirse en un proceso que mejora la calidad de la democracia en un Estado, de esta forma en las dos últimas décadas en el Ecuador, se han generado una serie de políticas públicas que amparan e impulsan su ejecución, sobre todo en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, quienes han realizado grandes esfuerzos por institucionalizar mecanismos de participación, que han permitido que los ciudadanos y ciudadanas pasen de ser meros espectadores de la gestión pública a ser protagonistas de la misma, a través del seguimiento, evaluación y control social.

Sin duda uno de los mecanismos que ha tenido mayor éxito es el Presupuesto Participativo¹, que se inicia en 1989, en Porto Alegre Brasil, como una propuesta que nace desde la visión propia de un país latinoamericano, para luego replicarse al resto de países del continente americano, europeo y asiático, superando de esta forma los modelos de desarrollo local tradicionalmente impuestos por el paradigma occidental, ya que propone que la ciudadanía decida democráticamente sobre cómo se debe invertir una parte del presupuesto público en obras y servicios que necesita para su desarrollo.

De esta forma en nuestro país la experiencia de PP se inicia en el 2001, con los gobiernos locales indígenas denominados también “alternativos”, llegando a ejecutarse en más de treinta ciudades ubicadas sobre todo en localidades del oriente y de la sierra, siendo una de estas el Distrito Metropolitano de Quito², que comienza su ejecución en el 2010, amparado en un marco legal nacional y subnacional, a través de la Ordenanza Nro. 187, que establece como una de las principales formas y mecanismos de participación al Presupuesto Participativo; el que posiblemente en la actualidad se constituye en una de las formas más democráticas de participación que existe en el MDMQ, ya que permite que la comunidad quiteña, analice, discuta, y decida libre y voluntariamente, en que sectores y barrios de su parroquia la Municipalidad, debe invertir el 50% de su presupuesto de obra

¹ Para efectos de este estudio, en este documento se abreviará cuando sea necesario a Presupuesto Participativo como PP.

² Para efectos de este estudio, en este documento se abreviará cuando sea necesario a Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, como MDMQ.

pública asignado para cada año fiscal, de acuerdo a los procedimientos metodológicos establecidos por las Administraciones Zonales, con el fin de que sus necesidades sean atendidas, optimizando de esta forma los recursos públicos y evitando una cultura de participación muchas veces clientelar. Cabe señalar que este PP, está orientado básicamente a la priorización de obras de infraestructura comunitaria y de vialidad a escala barrial, así como a ejecutarse únicamente en las Administraciones Zonales.

Es así que el Presupuesto Participativo en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, lleva ya cuatro años de ejecución, pero lamentablemente los resultados no han sido los más esperados, pues en algunas Administraciones Municipales, como la Zona Norte “Eugenio Espejo”, se evidencia una baja participación ciudadana y de atención de demandas comunitarias, así tenemos que analizados los datos de participación de la comunidad en asambleas de Presupuesto Participativo durante el periodo 2010-2013, se han realizado 64 asambleas en las cuales han participado 1.776 personas, que si comparamos con la población total de la Zona Norte de 422.242 habitantes, esta ni siquiera llega al 1% de la misma; de igual forma también los bajos resultados corresponden a la falta de atención de las demandas, pues el presupuesto institucional, asignado a la Zona para Presupuesto Participativo durante el periodo 2010-2013, asciende a \$6.754.905,14 millones de dólares, el mismo que ha sido insuficiente para cubrir las demandas de la comunidad, además no se ha optimizado adecuadamente ya que del presupuesto codificado zonal apenas se ejecutó el 82%, dejando de invertir el 18%, que corresponde al valor de \$1.197.061,04, que se pudo convertir en obra pública que beneficie a la comunidad de este sector.

Cabe señalar que nuestra investigación se centra en el Presupuesto Participativo ejecutado en la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”, durante el periodo 2010-2013, específicamente en las parroquias Kennedy y Comité del Pueblo, escogidas para nuestro estudio por tratarse de los sectores más grandes y pobladas de este territorio, que comparten aspectos comunes en este proceso como es su consolidación y dinámica de participación, pero también grandes diferencias orientadas básicamente a los niveles de desarrollo y atención de necesidades básicas.

De la problemática identificada se genera una gran interrogante que se ha convertido en el hilo conductor de este estudio: ¿Por qué el Presupuesto Participativo de la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”, específicamente en las Parroquias Kennedy y Comité del Pueblo, presenta bajos resultados a nivel de participación de la ciudadanía y de atención de las demandas de obras de infraestructura, limitando de esta forma las verdaderas potencialidades y alcances que tiene este dispositivo, así como la participación más democrática de la ciudadanía?. Sobre la base de esta gran pregunta nos permitimos exponer a continuación el proceso investigativo aplicado en este estudio, así como los objetivos planteados.

Objetivo General

Analizar cuáles han sido las causas por las que el Presupuesto Participativo, ejecutado en la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”, durante el periodo 2010-2013, específicamente en las Parroquias Kennedy y Comité del Pueblo, presenta bajos niveles de participación de la ciudadanía y de atención de demandas.

Objetivos Específicos

- i) Estudiar el modelo de gestión Institucional a fin de identificar su incidencia en los resultados de las asambleas de Presupuesto Participativo.
- ii) Revisar la Metodología de PP, aplicada en la Administración Zonal Norte y las parroquias Kennedy y Comité del Pueblo, para determinar porque esta considera únicamente la priorización de obras de infraestructura.
- iii) Analizar las características de los Actores Sociales que intervinieron en los PP de la Administración Zonal Norte y las parroquias estudiadas.
- iv) Revisar los resultados obtenidos en la aplicación de este mecanismo de participación, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo en la ejecución de obras y de participación de la ciudadanía, a escala Zonal y específicamente en las parroquias estudiadas.

- v) Analizar el Marco Normativo a nivel Nacional y Local sobre Participación Ciudadana y sus diferentes mecanismos de participación, enfocado sobre todo al Presupuesto Participativo.

De estos objetivos se desprende la siguiente Hipótesis: El modelo de gestión institucional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y por ende de la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”, así como los Actores Sociales, el Marco Legal y la Metodología aplicada en el Presupuesto Participativo, durante el periodo 2010-2013, han incidido en que se obtengan bajos resultados a nivel de participación ciudadana y atención de demandas de obra de infraestructura, limitando de esta manera las verdaderas potencialidades de este dispositivo.

Metodología

El presente estudio se ha estructurado sobre la base de una investigación exploratoria que combina una revisión documental y de campo, a través de la cual se ha realizado un balance interpretativo y crítico al Presupuesto Participativo, efectuado en la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”, durante el periodo 2010-2013, específicamente en las parroquias Kennedy y Comité del Pueblo, realizando un estudio a nivel cualitativo y cuantitativo en dos dimensiones de análisis como son:

- Dimensión Administrativa e Institucional: En la que se revisa el actual modelo de gestión institucional, el marco legal de participación ciudadana y de los presupuestos participativos, la metodología aplicada en las asambleas, y los resultados del mismo.
- Dimensión Participativa y de Actores Sociales: Que hace alusión a los diferentes actores que intervienen en las asambleas de presupuesto participativo, su rol e intereses en el proceso, el cual se complementa con la información obtenida en la aplicación de entrevistas semiestructuradas a diecisiete representantes sociales de las parroquias investigadas.

- ☑ Estas dimensiones de análisis pretenden aportar con elementos de discusión para la reflexión institucional y metodológica a fin de optimizar los resultados de este mecanismo.

También ha sido clave la revisión documental para elaborar el marco teórico de esta investigación ya que la Participación Ciudadana, se la aborda desde una visión de la democracia participativa que tiene concordancia con lo social y relacionada al campo de lo público, convirtiéndose en la base de este estudio ya que confronta la teoría con los hallazgos empíricos.

Etapas de Campo

Recolección de Información

i) Fuentes Primarias

Observación Directa:

Para este trabajo de investigación se aplicó la técnica de observación directa, específicamente en las Asambleas de Presupuesto Participativo para el año 2013, que realizó la Administración Zonal Norte en el mes de noviembre del 2012, específicamente en las parroquias Kennedy y Comité del Pueblo, a fin de analizar y registrar de cerca el comportamiento de los diferentes actores y la dinámica de esta experiencia de participación.

ii) Entrevistas Cualitativas

Con el propósito de recolectar información específica sobre esta experiencia de participación ciudadana e indagar sobre el punto de vista de los actores sus motivaciones, intereses, cuestionamientos sobre este proceso democrático, se realizaron diecisiete entrevistas cualitativas con preguntas abiertas y semiestructuradas, a actores sociales claves que intervinieron en asambleas de presupuesto participativo en las dos parroquias estudiadas.

iii) Fuentes secundarias

A fin de tener una visión integral y crítica sobre Participación Ciudadana y el Presupuesto Participativo tanto a nivel internacional como nacional, se revisó también información de fuentes secundarias como son:

- Revisión documental: Estudio de documentos que brindaron información sobre el proceso de Presupuesto Participativo, como: Lineamientos y Metodología para Presupuestos Participativos del MDMQ; Metodología para asignación de recursos por Parroquia, Actas de asistencia a Asambleas de Presupuesto Participativo, Informe de Seguimiento de Acuerdos de PP; Resultados del cumplimiento de PP.
- Revisión de normativa local y leyes nacionales sobre la Participación Ciudadana: Constitución de la República 1998 y 2008; COOTAD; Ley de Participación; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; Ordenanza 43 y 187 del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana, Ley de Descentralización del Estado 1997.
- Revisión de Estadísticas del INEC y del MDMQ, sobre indicadores demográficos, sociales y económicos de Quito, la Administración Zonal Norte y las parroquias Kennedy y Comité del Pueblo.
- Revisión de libros, revistas, textos y demás documentos y artículos relacionados con participación Ciudadana y Presupuestos Participativos, en Brasil, América Latina y Ecuador, los cuales se encuentran detallados en la Bibliografía de este documento.

Cabe señalar que este trabajo se ha estructurado en seis capítulos: El primero presenta el marco conceptual de participación ciudadana, su relación con la Democracia y la Ciudadanía, un acercamiento a la definición de lo que es la Participación Ciudadana, los Niveles y Mecanismos de Participación, el Presupuesto Participativo sus inicios, conceptualización así como los actores sociales que intervienen; en el segundo capítulo se examina la Participación Ciudadana y el Presupuesto Participativo en el Ecuador y el Distrito Metropolitano de Quito, sus inicios, base legal y alcances; en el tercer capítulo se revisa el Modelo de Gestión del MDMQ, y sus diferentes etapas de consolidación; en el

cuarto capítulo se contextualiza al Distrito Metropolitano de Quito, a la Administración Zonal Norte y a las parroquias Kennedy y Comité del Pueblo, a través de la revisión y análisis de sus principales indicadores demográficos, sociales y económicos; el quinto capítulo analiza la experiencia del Presupuesto Participativo en la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”, en las parroquias Kennedy y Comité del Pueblo, durante el periodo 2010-2013; para finalmente en el sexto capítulo señalar las conclusiones más importantes del estudio realizado.

CAPITULO I

LA PARTICIPACION CIUDADANA

Un breve preámbulo hacia la Participación Ciudadana

Las personas por su naturaleza siempre están en constante relación unas con otras, buscando estar presentes en tiempos y espacios donde puedan comunicar sus ideas, opiniones, intereses y necesidades; este proceso de compartir y trabajar de manera individual o colectiva, a favor de beneficios personales o colectivos marca el inicio de lo que es la participación ciudadana.

La participación ciudadana ha estado presente en la historia del hombre desde los inicios de la sociedad organizada, esta se remonta a la antigua Grecia, a través de la democracia representada por la participación directa del ciudadano en los espacios democráticos de la Polis (Ortiz, 2004:20); sin embargo, es con la declaración universal de los Derechos Humanos realizada por la ONU, en 1948, que se institucionaliza en las naciones, estableciéndose como un derecho humano universal, en dónde se determina entre otras cosas el derecho a la participación que tienen las personas para el ejercicio pleno de la democracia, expresando en su Art.21, numeral uno, que: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”. No obstante, debemos considerar que frente a un derecho siempre existe un deber, el cual debe suponer la responsabilidad de la ciudadanía a participar de manera libre y voluntaria en los aspectos políticos y la gestión pública.

En el caso de América Latina la Participación ciudadana se la identifica visiblemente, siguiendo a Ortiz (2008), desde la década de los 60, cuando predominaba una visión de clase popular bajo una perspectiva de cambio social y una visión de un sistema político diferente, en donde las organizaciones obreras y las asociaciones campesinas son sus principales protagonistas; hacia los años 70 ya imperaba un régimen político en donde más que los gobiernos democráticos se destacan los gobiernos autócratas y dictatoriales en la región, la participación fue un tema ausente desde su lógica de poder, pese a que se

manifestaron escasas formas de participación por parte del Estado sobre todo en Perú en el gobierno de Velasco Alvarado en las que se planteaban temas de inclusión; en los 80 se genera en la Región Latinoamericana un gran cambio hacia la recuperación de la democracia con lo cual se produce una apertura del Estado hacia los ciudadanos, con la organización de la sociedad civil y la formulación de nuevos espacios de acción, dialogo y toma de decisiones en beneficio de los ciudadanos y el reconocimiento de sus derechos.(p. 22-24).

En los años 90 aparece una nueva gestión pública con innovadores enfoques gerenciales y de reforma del estado, los que establecieron nuevas formas de rendición de cuentas y de control gubernamental, mediante la incorporación de comunidades y de sectores sociales específicos (indígenas, mujeres, jóvenes, afroamericanos, etc.); posteriormente en el nuevo milenio emergen los organismos multilaterales de desarrollo y cooperación técnica, para aportar en “ la expansión de esta tendencia participativa, a través de la ejecución de programas de capacitación y financiamiento de proyectos de desarrollo local que implica la cogestión de entidades oficiales y privadas” (González, 2005:2). Como podemos observar si bien la participación ciudadana ha estado presente en América Latina, es evidente que en las dos últimas décadas ha logrado su consolidación, con la incorporación de políticas públicas en las constituciones de varios países de la región como: Bolivia, Venezuela y Ecuador.

La Participación Ciudadana y su Relación con la Democracia y la Ciudadanía.

El derecho ciudadano hacia la participación está íntimamente ligado con la democracia “por cuanto esta parte de la libertad, respeto y unidad de los individuos de forma en que todos participen y aporten sus opiniones para el bien común en un ambiente donde haya cultura política y conciencia” (Delhumeau, 1970:33-34). Por lo que sin participación no habría democracia y viceversa, ya que esta asegura el ejercicio de los derechos ciudadanos a través de su participación política y de control social de la gestión pública. De esta premisa se derivan la democracia representativa y participativa, entendiéndose a la primera como la que salvaguarda el principio de libertad, que utiliza como método básico al sufragio para la elección de los ciudadanos y ciudadanas que gobernarán en representación del pueblo, que

pueden ser electos directamente o indirectamente (Peraza, 2005:5); de esta forma la ciudadanía a través del voto popular escoge a quienes los representarán para que los gobiernen y garanticen el cumplimiento de sus derechos. En cuanto a la Democracia Participativa esta supone según el mismo autor (2005) "...la información, consulta, control e incluso decisión de la comunidad en directo sobre aspectos de las políticas públicas; lo importante no son los mecanismos sino el fondo de la propuesta que consiste en la influencia real de la sociedad civil sobre la sociedad política". (p.6)

Estos dos tipos de Democracia son elementales para la participación ciudadana y los mismos no necesariamente están en contraposición, por el contrario se complementan entre sí, ya que sin representación y participación no existe democracia, la cual además busca espacios de interrelación y articulación del poder político con el poder ciudadano, para que este último pueda ser parte de la gestión pública a través de la toma de decisiones sobre aspectos que tienen relación con la satisfacción de sus necesidades.

De esta forma podemos señalar que la ciudadanía está determinada por las "reglas que permiten a un país aceptar a alguien como un nacional, es decir, como un ciudadano con plenos derechos, fundados esos derechos en el otorgamiento de un reconocimiento de pertenencia al Estado-nación" (Olvera, 2008:18); a lo cual es necesario complementar con lo que señala Ortiz (2004), que la ciudadanía no se genera únicamente desde lo normativo como una lista de derechos y deberes sino como base de la protesta social para conseguir los mismos(p.41). Por tanto es un deber conformar espacios públicos que abran el debate hacia la participación de los ciudadanos en su lucha por la construcción de la democracia, que les permita hacer uso de sus derechos pero también asumir sus responsabilidades como miembros reconocidos de la ciudad. Sin embargo como lo señala Dienel (2006), ser ciudadano no viene determinado por un documento de identidad o por la formación o conocimiento de políticas públicas y procesos legislativos, por el contrario se experimenta el rol de ciudadanos contribuyendo formalmente a dilucidar alguno de los problemas de la sociedad (p.1).

De ahí debemos distinguir entre una ciudadanía pasiva, "aquella ciudadanía formal, consagrada legalmente que supone sujetos de derechos protegidos por el Estado, y una

ciudadanía activa, que requiere la existencia de sujetos políticos capaces de hacer exigibles sus derechos, de realizar prácticas autónomas, deliberantes y participativas”. (Mlynarz, 2007: 27). Estas dos ciudadanías se combinan como una sola en la participación ciudadana ya que los sujetos de derechos sociales protegidos por el Estado son los protagonistas principales en la construcción de políticas públicas con responsabilidad y solidaridad, y en la fiscalización y rendición de cuentas exigibles al Estado.

Un acercamiento hacia la definición de Participación Ciudadana

El concepto de Participación Ciudadana para esta investigación no será abordado desde una dimensión de la democracia representativa sino desde una dimensión de la democracia participativa que tiene concordancia con lo social y relacionado al campo de lo público. Es así que la participación ciudadana se puede definir como:

Proceso mediante el cual los ciudadanos toman parte en la búsqueda de soluciones a los temas de la comunidad, participando en igualdad de condiciones en los procesos de formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de políticas públicas, con la intención de incidir en la toma de decisiones que afectan su vida y la de las futuras generaciones. (Buen Richkarday, 2008:1)

Sin duda se torna fundamental que los ciudadanos cuando participan lo hagan en igualdad de condiciones, hecho que muchas veces se convierte en ambiguo, por cuanto el que tiene el poder es quien tiene la última palabra, sin embargo la búsqueda de soluciones a la problemática pública y a la atención de las necesidades de la comunidad, debe garantizar el derecho a decidir que tienen los ciudadanos en la gestión pública; lo que nos obliga a pensar que es necesario seguir trabajando, para que este hecho pase de la teoría a la práctica ya que de las buenas o malas decisiones que se tomen como señala la autora depende el futuro de nuestras generaciones.

Sin embargo a este concepto es necesario complementarlo con lo que señala Mujica sobre participación, a la que considera como “...una forma de entender el ejercicio del poder donde los sujetos, entendiendo por tal a los ciudadanos, forman parte activa de la gestión pública” (Mujica, 2008:23). Si bien la participación entra en un juego de poder

entre autoridades y ciudadanos esperando que la balanza se incline a favor de uno u otro lado, es claro que este resultado no es la razón de ser de la participación, sino más bien el hecho de formar parte activa en la gestión pública, a través del debate y el análisis crítico en busca de soluciones que favorezcan a los más excluidos.

También la Participación Ciudadana, toma en cuenta la relación social, que resulta de acciones promovidas “desde arriba”, de otros que son producto de acciones provenientes “desde abajo”, los cuales se conciben como partes de una misma relación o encuentro de intereses diversificados (Fadda, 1990:51). Considerando lo que dice la autora es una realidad que la Participación ciudadana, viene promovida en su gran mayoría desde arriba desde la voluntad política de las autoridades, para otorgar un espacio de encuentro y opinión para los ciudadanos, y pocas veces desde abajo debido a acciones indiferentes y muchas veces de intereses personales de la comunidad, hecho que demuestra la debilidad y la crisis existente en la ciudadanía que no logra asumir un compromiso para cambiar su realidad personal y colectiva. Lo que debe convertirse en un desafío para transmutar esta realidad que muchas veces se convierte en peligrosa debido a la manipulación de quienes tienen el poder para fines políticos y personales.

Como podemos apreciar existen diversas formas de entender y conceptualizar a la Participación Ciudadana, debido a la complejidad de su dinámica y acción, como dice Alguacil (2006), es un “...concepto polisémico que está sujeto a múltiples interpretaciones, muchas veces medidas por intereses, por posiciones de poder, por ideologías, por los valores, por la posición social, por la posición dentro de las estructuras administrativas y organizativas, etc.”. (p.26). Considerando esta realidad compleja es necesario tomar en cuenta, que la participación ciudadana no tiene un concepto único sino más bien dinámico que va cambiando de acuerdo a la singularidad del territorio y de sus actores locales, así como de las circunstancias sociales, políticas, económicas y de poder que en este se conjuguen. Igualmente no es un instrumento para alcanzar fines particulares sino por el contrario fines de beneficio común, como un ejercicio democrático que no debe ser impuesto ni exigido desde las autoridades, sino más bien promovido desde abajo como un acto de voluntad individual y colectiva por participar en igualdad de condiciones a favor de

intereses comunes, a través de la opinión, formulación de planteamientos, toma de decisiones y el control social de la gestión y de las políticas públicas del gobierno, para garantizar el Buen Vivir de la ciudadanía.

Con la Participación Ciudadana se garantiza el derecho que tienen las personas a participar en la Gestión Gubernamental, pero también se promueven una serie de acciones en beneficio tanto de la administración pública como de la ciudadanía, tal como lo señala José de Ferrari y otros (2008: 60-62), los cuales exponemos a continuación:

Tabla 1. Beneficios de la Participación Ciudadana

Beneficios para la Administración Pública	Beneficios para los Ciudadanos
Promueve la democratización de la Administración Pública, ya que permite que los ciudadanos participen en la gestión pública en beneficio de la comunidad	Garantiza el cumplimiento del derecho ciudadano a participar en la gestión pública
Sirve para canalizar el acceso a la información y ampliar la entrega de la misma a todas las personas y grupos interesados	Las personas o grupos involucrados conocen su obligación a participar, lo que aumenta las posibilidades de que asuman compromisos y actúen responsablemente
Da transparencia a la gestión institucional y al proceso de toma de decisiones	Da legitimidad y genera adhesión a las determinaciones que se adopten, en la medida de que las propuestas planteadas por las personas son efectivamente consideradas e incorporadas en la decisión final
Construye el tejido social y refuerza la cohesión política y social	Forma y refuerza la organización y el capital social.
Da mayor credibilidad a la institución que impulsa la participación.	Ayuda a dar continuidad y seguimiento a los acuerdos y a los resultados que se producen con la participación, por cuanto

	quienes se involucraron en él lo sienten como propio y, como tal, contribuyen a su mantención y cuidado.
Permite una mayor eficiencia en la gestión pública, ya que anticipa dificultades y conflictos, y corrige errores de las ideas o diseños originales, evitando que estos aparezcan cuando es difícil echar pie atrás.	Los individuos o grupos que participan aportan ideas, opiniones y recursos que sirven para mejorar o completar las propuestas, proyectos o temas sometidos a discusión.

Fuente: De Ferrari José y otros, Corporación participa 2008, pág. 60-62

Elaboración: Marisol Ayala

Los beneficios que trae la participación ciudadana son diversos tanto enfocados en ventajas para la Administración Pública como para la Ciudadanía, sin embargo, estos no sirven de nada si no existe la voluntad política para implementarlos y la voluntad de la ciudadanía para participar y asumir su corresponsabilidad social.

Pero como existen beneficios y ventajas en la implementación de la Participación Ciudadana, también existen limitaciones en la aplicación de la misma ya que esta es compleja, muchas veces controversial y polémica, en su gran mayoría con escasos resultados, por lo cual es necesario tomar en cuenta que una vez que se lleva a la praxis, es acogida por la ciudadanía de diversas formas, dependiendo de los temas a tratar y si estos representan algún beneficio o atienden alguna necesidad personal o colectiva. De ahí que Luis Aranguren (2005), señala varias características que limitan la participación ciudadana, como son:

- La Participación es Delegada: Por cuanto la ciudadanía está acostumbrada a quejarse pero no a participar, ya que para esto delegaron a unos pocos para que los representen y los defiendan a fin de no involucrarse. (p.3).
- La Participación es Escasa: Por cuanto son muy escasos los que participan dejando la mayoría de ciudadanos en manos de pocos, decisiones que los afectará a futuro. (p.3)

- ☑ La Participación es No Educada: Ya que la mayoría de los ciudadanos no han sido educados ni instruidos en la temática, ni tampoco tienen una cultura de participación.(p.4)
- ☑ La Participación en algunos casos es solo Social: Por cuanto se caracteriza únicamente, por una participación hacia la labor social y el voluntariado y no hacia la gestión pública.(p.4)
- ☑ La Participación Asistencialista: Por cuanto se parte de que existen personas con problemas a las que hay que ayudar con soluciones, las cuales muchas veces se transforman en permanentes ya que no permiten la inserción social y laboral. (p.5)
- ☑ La Participación de Uno en Uno: Que nace del interés personal y clientelar y no del bien común. (p.5)

Si bien estas características representan la realidad del otro lado de la moneda de lo que es la participación ciudadana, es necesario que la misma se ponga en práctica, aunque sus resultados sean escasos o sus panoramas políticos sean adversos, ya que de lo contrario la ciudadanía pierde credibilidad en las instituciones públicas y se genera un distanciamiento entre el estado y la comunidad.

Niveles y formas de Participación Ciudadana

Al hablar de participación ciudadana también debemos hablar de los diferentes niveles donde se gesta, es así que para Coraggio (1991), existen tres niveles principales desde donde se proyecta, siendo estos los siguientes:

- i) El primer nivel de participación, tiene relación con la institución familiar, en el lugar de trabajo y en el mercado, el cual tiene relación básicamente con la reproducción inmediata de los aspectos más importantes de la subsistencia de estos espacios, es decir que considera la inserción de la producción, la distribución y el consumo de estos grupos. (p.215). Esta participación está básicamente motivada en la institución familiar, para la satisfacción de sus necesidades tanto físicas como de consumo, a través de la generación de ingresos que cubran muchas veces las carencias familiares y generen una mejor distribución de los ingresos hacia los

sectores más necesitados; en donde uno de los aspectos más importantes es la reproducción del capital social a través de las relaciones familiares y redes sociales en donde se reproduce la solidaridad y los valores comunes.

- ii) El segundo nivel de participación, tiene que ver básicamente con organizaciones colectivas como: sindicatos, organizaciones de tipo corporativo, movimientos reivindicativos, cooperativas de producción y vivienda y organizaciones barriales. (p.218-219). En donde se evidencia que las personas se organizan a partir de un fin común, básicamente orientado hacia el consumo.
- iii) El tercer nivel de participación, corresponde a la sociedad a nivel nacional y subnacional, en donde se reproducen relaciones entre Sociedad y Estado, considerando la complejidad y singularidad de cada uno ya que estamos hablando de una sociedad muy heterogénea, fragmentada, pero sobre todo conflictiva; y de un Estado que debe manejar esa sociedad así como el mundo de la política y de las acciones de los movimientos sociales y de su lucha por la reivindicación de los derechos ciudadanos. (p.219)

Estos tres niveles de participación ciudadana sin duda representan a todo el conjunto de la sociedad, empezando por la institución familiar que después forma parte de una comunidad organizada para finalmente como parte de esta misma sociedad relacionarse con el estado, para ejercer su derecho a participar, desde sus propias visiones, intereses, conflictos y juegos de poder. Pero hay que señalar que desde estos tres mismos niveles también se determinan varias formas de participación ciudadana enfocadas principalmente al sector público y privado.

De esta forma en cuanto a lo privado debemos señalar que a nivel general se distinguen dos tipos de participación: i) La participación comunitaria: Marcada por las acciones ejecutadas colectivamente y realizadas por la comunidad a fin de satisfacer sus necesidades, sin la presencia del Estado ii) La participación social: Que agrupa a “los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses” (Cunill, 1996:18-19).

En cuanto a lo Público existen seis tipos de participación: i) La participación vinculada a lo social: Orientada a cogestionar políticas públicas del sector social como: Educación, Salud, vivienda, Inclusión Social, Trabajo, entre otros; ii) La participación en lo económico: En donde la ciudadanía se incorpora a la gestión de programas y proyectos públicos que fomenten la economía social y solidaria; iii) La participación para la defensa de los derechos humanos: Que enfrenta al estado ante la violación de sus derechos universales; iv) La participación ciudadana en los procesos de elección: Tanto de jueces de paz y de representantes ciudadanos a instancias de gestión pública; v) La participación ciudadana de carácter político: Que vincula al sistema democrático a través de la cual eligen y son elegidos como representantes a los diferentes poderes del estado; y la vi) La participación frente a la planificación local: Para el desarrollo y ordenamiento territorial de las localidades, lo cual también incluye a los presupuestos públicos y participativos. (González, 2005:3). Convirtiéndose esta última forma de participación ciudadana en una de las experiencias más exitosas de participación a nivel de Latinoamérica y replicada en el resto del mundo.

La Gestión Pública y la Participación Ciudadana

El Estado representa una forma de organización política, económica, social y territorial de las sociedades, el mismo que ha ido cambiando a través de la historia, sobre todo en las últimas décadas en donde se ha visto afectado por la globalización, que exige además la incorporación de procesos de calidad tanto para el sector privado como público a fin de que estos se vuelvan competitivos. (Moyado, 2010). Siguiendo al mismo autor, debemos considerar que el Sector Público experimenta sus transformaciones también por la dinámica internacional y la agenda político-institucional propia de cada país; de la misma manera el nuevo reto que enfrentan los Gobiernos se traduce en dos problemas fundamentales:

La capacidad directiva de los gobiernos para dirigir a sus sociedades, impulsar acciones y traducirlas en resultados; y otro, se refiere a la legitimidad política, que se ha visto erosionada como consecuencia de los problemas para ofrecer respuestas oportunas y atinentes a las necesidades y demandas de los ciudadanos. (Moyado, 2010:49)

Esta complejidad social y política ha obligado a la Administración Pública, a proponer nuevas formas de gestión pública que atiendan con calidad y eficiencia los servicios que prestan a la sociedad, con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía, para lo cual desde hace aproximadamente tres décadas se han venido efectuando una serie de transformaciones y reformas al Estado y su Administración Pública, a través de la implementación de políticas públicas que viabilicen este reto hacia la modernidad global. Una de estas transformaciones ha sido el planteamiento de una nueva Gestión Pública, la cual surge en 1997 en varios países de Europa y Norteamérica, como un enfoque de transición de la vieja Administración Pública hacia un modelo que se basa en resultados, responsabilidad y flexibilidad; el mismo que se replica a América Latina con las reformas económicas que buscan transformar las relaciones entre el estado, la economía y la sociedad, todo esto con la finalidad de incorporar a la región a los mercados internacionales. (Idem.p.50-54). De esta manera se diseñan para la Administración Pública una serie de políticas públicas que dinamicen la gestión pública enmarcada en cuatro parámetros principales que según Moyado, son:

- Atendiendo a los cambios económicos que demanda la globalización, se plantea la reducción del tamaño del Estado y el acercamiento entre las técnicas de gestión para del sector privado y público.
- Atendiendo el contexto político institucional, se formula el tránsito de un modelo legal-funcional hacia un modelo de gestión por resultados.
- Atendiendo al entorno cultural, se demanda mayor responsabilidad, eficiencia, calidad de servicios e innovación.
- Atendiendo al entorno social, se plantea la participación creciente de la ciudadanía en los diversos niveles de la gestión pública.

Estas cuatro propuestas sin duda articulan una gestión pública de mayor eficacia que combina técnicas del sector privado y público a través de las que se construye un modelo de gestión por resultados que demanda mayor calidad de servicios y participación de la ciudadanía en la gestión institucional; que también corresponde como señala Nuria Cunill, a una democratización de la Administración Pública, la cual debe dotar de verdaderos

medios de influencia sobre la gestión pública que además de permitir un reequilibrio del poder asegura un mejor control y mayor eficiencia de la administración. (1996:p17). Estos medios de influencia deben estar orientados hacia la toma de decisiones de la ciudadanía en los aspectos públicos de su interés, también hacia la transparencia y mejora de la gestión institucional, que se combine con la voluntad política de las autoridades para poner en marcha mecanismos de participación que aseguren auténticas formas de control social a través de la rendición de cuentas, veedurías ciudadanas y la fiscalización pública.

De estas premisas se identifican tres protagonistas principales en la participación ciudadana que intervienen en la gestión pública, que son representados por grupos específicos de actores sociales, quienes cumplen un rol delimita, tales como:

- Los actores políticos, quienes tienen bajo su responsabilidad decisiones de diseño institucional, que se refieren al ámbito de intervención del gobierno, delimitación de sectores, e instituciones específicas que enmarcan la gestión pública y la legislación sobre las temáticas de su competencia. (Albi et al., 2000: 84-85) También hay que destacar que la autoridad debe estar convencida y manifestar su voluntad para abrir su gestión a la intervención de la ciudadanía, así como a designar a los funcionarios responsables de estos procesos, a su formación y capacitación, como a la asignación de los recursos económicos, humanos y logísticos que sean necesarios.
- Los Actores Administradores o Burócratas, que son agentes especializados en ejecutar las políticas públicas, que tienen sus propias inclinaciones políticas, son seleccionados bajo diversos criterios muchas veces de conveniencia política, y que tienen bajo su responsabilidad la gestión institucional bajo procesos de calidad, y un nuevo sistema de resultados a través de evaluaciones de desempeño calificadas bajo el cumplimiento de metas y objetivos institucionales. (ídem).
- Los Actores ciudadanos, son los que eligen a los políticos, los que apoyan o se oponen a sus políticas y se benefician de ellas o sufren sus consecuencias, esta participación puede generarse individualmente o por grupos de interés, además son los que

participan en la gestión pública a través de la toma de decisiones y el control social.
(ídem)

En la dinámica de participación ciudadana es necesario que se ejecuten varios niveles de participación, básicamente determinados por los actores sociales que en ella intervienen de esta forma están los actores políticos, los actores institucionales o burócratas y los actores ciudadanos, los cuales tienen un papel específico que cumplir así como una serie de intereses que los caracterizan, sin embargo la coordinación y articulación entre sí es esencial para construir una gestión pública más eficiente y de calidad.

El Presupuesto Participativo una experiencia Democrática.

Los Presupuestos Participativos se inician en la ciudad de Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande do Sul, en Brasil en 1989, ante la necesidad del Partido de Trabajadores que ganó la Alcaldía de esta ciudad, de enfrentar un Consejo Municipal en el que no tenían mayoría, “por lo cual establecen una estructura participativa que permita vincular a los ciudadanos sin cargos públicos a las decisiones presupuestarias del Municipio”. (Sintomer et al., 2011,13). Es así como se inicia esta experiencia democrática de participación ciudadana en donde la comunidad participa directamente y muchas veces bajo el respaldo de políticas públicas en la priorización de los presupuestos de los gobiernos locales. Cabe señalar que si bien en el sector público siempre se han generado diversos mecanismos de participación como mesas de diálogo, asambleas de concertación, cabildos, consejos consultivos, entre otros, estos no se han institucionalizado en la comunidad como si lo han hecho los PP. La experiencia Brasileña se ha expandido en todo el mundo y ha sido el referente internacional para países de América Latina, el Caribe y Europa, actualmente 300 ciudades han adoptado esta modalidad de gestión pública, en los países de la Región como: Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia, Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador y México; en Europa en países como España, Alemania y Francia; en África en Camerún y en Asia en Sri Lanka. (Cabannes, 2004:22).

El Presupuesto Participativo es definido por Boaventura de Sousa (2004), como:

Una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes fases de la preparación e implementación, con un énfasis especial en las prioridades para la distribución de los recursos de inversión. (p. 26-27).

También lo define Sedano (2007), como:

Un instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y en que se van a orientar los recursos, teniendo en cuenta los objetivos del plan de desarrollo estratégico o institucional, según corresponda, los cuales están directamente vinculados a la visión y objetivos del plan de desarrollo concertado. (p.24-25).

Sin duda los dos autores coinciden en que el Presupuesto Participativo es un ejercicio democrático que tiene como principal protagonista a los ciudadanos y ciudadanas de una localidad los cuales participan conjuntamente con las autoridades en la toma de decisiones sobre la priorización de obras y servicios que desean se invertirán en su jurisdicción local; sin embargo hay que destacar que Soussa señala un aspecto muy trascendental, como es que este mecanismo de participación rompe con la tradición autócrata de las políticas públicas y por primera vez se permite que la comunidad pueda decidir sobre donde y cuando se invierte una parte del presupuesto público, de acuerdo a sus verdaderas necesidades. También Sedano incluye un punto importante, que los Presupuestos Participativos deben estar articulados a los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Institucional, lo que nos parece importante debido a que los recursos públicos se deben invertir en programas y proyectos priorizados a través de un diagnóstico territorial que identifica las necesidades de la comunidad para que los mismos no se inviertan en acciones fuera de este contexto. (Es decir que no se priorice primero una cancha de fútbol en lugar de alcantarillado que necesita el mismo barrio).

Los Presupuestos Participativos se sujetan a una serie de principios que se deben aplicar durante todo el ciclo de ejecución, siendo los más importantes, según Cabannes (2004), son los siguientes:

- ☑ Participación: Todos los ciudadanos y ciudadanas pueden participar sin importar cuál es su condición económica, social, política, religiosa, étnica, de género, ideológica y de cualquier otra índole. Hay que considerar que los grupos organizados juegan un papel importante en el proceso. (p,33)
- ☑ Transparencia: Toda la comunidad debe tener acceso a la información sobre los ingresos y gastos de las entidades que realizan PP, así como de los asuntos públicos que se decidan y ejecuten en las mismas. (Idem)
- ☑ Objetividad: Se deben usar criterios objetivos y claros para la asignación de recursos a las diferentes localidades territoriales como parroquias o barrios, a fin de garantizar la credibilidad del proceso. Por ejemplo considerar el número de habitantes, la densidad poblacional, las necesidades básicas insatisfechas, etc. (Idem)
- ☑ Flexibilidad: El ciclo del proceso de PP debe ser flexible de tal manera que permita una retroalimentación y evaluación periódica a fin de ajustarse a la realidad de las localidades en donde se ejecutan. (Idem)
- ☑ Tolerancia: Se debe garantizar el reconocimiento y respeto a la diversidad de opiniones, visiones y posturas de quienes participan en el proceso. (Idem)
- ☑ Enfoque de género: Hay que tomar en cuenta la participación equitativa de mujeres y hombres en el proceso, esto implica que se tengan datos y cifras desagregadas por sexo, tanto para el presupuesto como para los beneficios de las inversiones. (Idem)
- ☑ Enfoque pluricultural y multi-étnico: Discriminación positiva y acciones afirmativas para asegurar la participación y el poder de decisión de los excluidos, (indígenas y afro descendientes). (Idem)

Estos principios son los ejes conductores del Presupuesto Participativo, por lo cual es necesario que se los aplique y respete durante todo este proceso participativo. También hay que considerar que el PP, propone una serie de pasos o etapas que se deben cumplir, sin embargo hay que señalar que estas deben adaptarse a las necesidades de las comunidades en donde se ejecutarán. Estas principales etapas siguiendo a Cabannes (2004), son:

- ☑ Asambleas territoriales y temáticas: Una de las ideas principales es que el Alcalde o la máxima autoridad del Gobierno Local, realice la rendición de cuentas a la comunidad

sobre el anterior período de gestión y como se ejecutó el PP; presente además el Plan de Inversión para el año en curso y el estatuto de funcionamiento del Presupuesto Participativo. También se eligen los delegados territoriales y temáticos a PP. (p.35)

- ☑ Reuniones territoriales y temáticas (facultativo): Son reuniones de trabajo que se pueden organizar sin presencia de las autoridades municipales, en las que intervienen los delegados/as con sus comunidades, y se definen los proyectos prioritarios que deberán ser ejecutados. (Idem)
- ☑ Elaboración de la Matriz Presupuestaria: El Municipio y el Comité de Presupuesto Participativo, elaboran la matriz presupuestaria, este es uno de los momentos fundamentales y polémicos del proceso. Se organiza el Plan de Inversión, el cual es socializado con la población y publicado a fin de que sea una herramienta de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los acuerdos. (Idem)
- ☑ Asamblea a nivel municipal: En esta Asamblea el Comité de Presupuesto Participativo, entrega oficialmente al Alcalde la lista de proyectos prioritarios definidos con la participación de la ciudadanía. En ella se realiza también la posesión oficial de los delegados del Comité de Presupuesto Participativo. (Idem)
- ☑ Evaluación del proceso: Una vez concluido el ciclo, se evalúa y se ajusta el reglamento de funcionamiento del Presupuesto Participativo. El nuevo Reglamento será utilizado en la elaboración del presupuesto del año siguiente. El ciclo que empieza con las primeras reuniones (generalmente durante el mes de Marzo) en los barrios y que termina con la aprobación de la matriz presupuestaria (por los meses de octubre o noviembre) constituye el primer ciclo del PP. (Idem)

Como podemos apreciar las Etapas del PP, comienzan con la rendición de cuentas sobre la gestión institucional que realizan las autoridades locales a la comunidad, hecho importante ya que señala un proceso de transparencia del gobierno local y de información sobre el grado de cumplimiento de las obras y proyectos del PP del año anterior. Posteriormente la comunidad selecciona sus obras de acuerdo a sus necesidades, para después elaborar la matriz de presupuesto con las demandas priorizadas, las que deberán ser validadas por la institución, para finalmente realizar la evaluación del proceso de presupuestos participativos y ajustar el reglamento para el próximo año, en el que el ciclo

comienza nuevamente. Estas etapas son informativas y referenciales ya que las mismas como señala Kaspar no son un

...modelo que hay que imitar mecánicamente, por el contrario estas introducen un espacio de experimentación y de reflexión para darle nuevamente legitimidad a la autoridad local y a la acción política; además es un esfuerzo para dar transparencia a los fondos públicos y todos sus pasos son parte de un instrumento para reorientar las políticas locales a favor de los más necesitados, afirmando al mismo tiempo los derechos de las clases populares, es decir de todos los ciudadanos que toman en sus manos la responsabilidad de velar por el desarrollo de su comunidad. (Kaspar, 2003:3).

Los Presupuestos Participativos han tenido un relativo éxito en la ciudadana y en los gobiernos locales en donde se los ha implementado, sus principales ventajas han sido las siguientes: i) Se ha constituido en una herramienta para el desarrollo local ya que promueve la creación de políticas públicas locales para la participación ciudadana a través de ordenanzas; ii) Ha impulsado la participación de la ciudadanía sobre todo de los grupos más excluidos, a través de la toma de decisiones en la gestión pública, creando una conciencia social a la hora de priorizar las obras y servicios tomando en cuenta primero el acceso a los servicios básicos; iii) Mejora la transparencia de la gestión, la efectividad del gasto público, la rendición de cuentas y el control social; iv) Marca un cambio de actitud y responsabilidad de los funcionarios públicos; y, v) Fortalece las organizaciones y el tejido social, así como las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil. (Cabannes, 2004)

Como todo proceso los Presupuestos Participativos han tenido una serie de limitaciones siendo las más relevantes: i) Insuficientes recursos que puedan atender las necesidades más prioritarias de la comunidad, ya que siempre son mayores que los recursos disponibles; ii) Incumplimiento en la ejecución de las obras priorizadas debido a problemas técnicos, legales ,baja capacidad de gestión o una inadecuada programación de las mismas, lo que genera el malestar de la comunidad y la desconfianza en el proceso; iii) Intervención política clientelar de autoridades locales y partidos políticos sobre todo en época de elecciones; iv) Resistencia de los funcionarios públicos a estos nuevos modelos de gestión que demandan mayor compromiso personal; v) Limitada información y escasa

difusión sobre el proceso hacia la comunidad; vi) Falta de formación ciudadana en la temática y presencia de interés particulares de los ciudadano; y, vii) Falta de participación de las clases medias y altas en estos procesos debido a que cuentan con todos los servicios básicos y viven en áreas con un desarrollo consolidado. (Idem)

Los Actores Sociales del Presupuesto Participativo

El presupuesto Participativo es un mecanismo que permite la participación abierta para toda persona, sea de forma individual o en representación de alguna organización social formal o informal. Por lo cual se han identificado cuatro grupos principales de Actores Sociales que participan en esta experiencia democrática.

- El Ejecutivo: Que está representado por el Alcalde y Vicealcalde, o el Prefecto o Viceprefecto, quienes son elegidos por voto popular, en este grupo también se integran las administraciones, dependencias, agencias, empresas y servicios ciudadanos, cuyos directivos son nombrados por la autoridad local. Su tarea principal es poner en funcionamiento este proceso y garantizar su institucionalización y la asignación de recursos. (Gret y Sintomer, 2002, 44).
- El Legislativo: Representado por la cámara de Concejales o Concejeros electos también con voto popular, tienen bajo su responsabilidad aprobar o enmendar el presupuesto presentado por el ejecutivo, y en algunos casos también aprueban las obras y proyectos de Presupuesto Participativo. (p.47)
- La Sociedad Civil: Que representa a todas aquellas personas que pueden participar en las asambleas, de forma directa o mediante agrupaciones formales o informales con el fin de defender los proyectos de la comunidad y participar en la gestión pública.(p.49)
- La Pirámide Participativa : Representada por la estructura participativa situada entre el ejecutivo y la sociedad civil, este mecanismo participativo es territorial y temático, en cuanto a lo territorial este articula tres niveles: i) Microlocal; ii) Sectorial articulado con los sectores en que se divide la ciudad a través de proyectos concretos (escuelas, hospitales, agua, etc.); y, iii) El Concejo del presupuesto participativo cuyo papel principal es determinar las prioridades de los sectores de la ciudad para distribuir el

presupuesto local, y en cuanto a lo temático tiene relación con problemas específicos como salud, ambiente, entre otros. (p.50)

Estos Actores Sociales son los que están presentes en los diferentes niveles de ejecución del Presupuesto Participativo, con sus propias responsabilidades e intereses, conflictos, juegos de poder, y las relaciones que muchas veces se vuelven un tanto conflictivas entre la participación y la representación.

Revisando los acápites anteriores debemos señalar que lo único que nos queda claro en materia de participación ciudadana, es que existen una serie de mecanismos y experiencias que han producido resultados diversos (buenos y malos), por lo cual se torna difícil asegurar que haya un solo concepto, tipología o metodología de participación, por el contrario esta siempre debe adaptarse al contexto local considerando su realidad política, económica y social ya que un mecanismo de participación que resulto para una determina localidad no puede dar los mismos resultados en otra, y esto debido a factores internos y externos que hay que considerar, como “ la sociedad civil, la sociedad política y el diseño institucional”(Avritzer, 2010:12). Sin embargo, cabe destacar que el Presupuesto Participativo se ha reconocido como uno de los mejores mecanismos, para el ejercicio de la democracia a través del poder y soberanía ciudadana, para cumplir los derechos del pueblo. Esta misma lógica de participación ciudadana se genera en el Ecuador y el Distrito Metropolitano de Quito tal y como lo podemos apreciar en el siguiente capítulo.

CAPITULO II

PARTICIPACION CIUDADANA Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL ECUADOR Y EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Breves Antecedentes de la Participación Ciudadana en el Ecuador

Los antecedentes de la participación ciudadana en el Ecuador se remontan a finales de la década de los 70, con el retorno de la Democracia que vino acompañada de una reforma constitucional en 1978, que incorporo mecanismos de Participación Directa como el Referendo y la Iniciativa Popular. De esta forma debemos señalar que nacen nuevos actores políticos y sociales con la institucionalización de este nuevo régimen democrático quienes marcan el inicio de una democracia directa y participativa en el país, para después seguir abriendo camino en la década de los 80, con la convocatoria en 1986 de un referendo para consultar al pueblo la posibilidad de que los ciudadanos independientes sean candidatos a cargos de elección popular (Pachano, 2000: 149).

En la década de los 90, se generan una serie de transformaciones políticas impulsadas por el Estado pero bajo la influencia del Banco Mundial y el BID, institucionalizando la participación bajo un concepto de autonomía y un instrumento para la gestión de los gobiernos seccionales; también a inicios de la misma década toman la iniciativa los pueblos indígenas y los nuevos movimientos sociales en una lucha por la reivindicación de sus derechos sobre todo en la participación representativa en donde toma gran relevancia el movimiento indígena Pachakutik, logrando en sus primeras elecciones victorias importantes para Alcaldías y Prefecturas; con estos triunfos nacen nuevas propuestas de gestión nombradas como democracia participativa las que ponen en el debate político las limitaciones de la democracia representativa. (Gallegos y Vega, 2006:4-5).

Siguiendo a Gallegos y Vega (2006), no podemos afirmar que la participación ciudadana estuvo del todo ausente en estos gobiernos locales, pero si podemos señalar que a partir del triunfo político de los nuevos movimientos sociales e indígenas, se logró crear instancias de participación como “parlamentos y asambleas cantonales, con las que se logró

validar los planes de desarrollo cantonal para posteriormente marcar el camino para el inicio de los presupuestos participativos en el país” (p.6). También en 1997 se aprueba la Ley Especial para la Descentralización del Estado y de Participación Social, que promueve entre otras cosas, la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado hacia las diferentes circunscripciones territoriales, así como impulsa la participación social en la gestión pública a fin de mejorar las condiciones de vida de los ecuatorianos por medio de una mejor distribución de los servicios y recursos públicos.(Ley de Descentralización, 1997)

Sin embargo en esta misma década en el país se va marcando el preámbulo para la formulación de una nueva constitución, que según Ortiz 2008, se debe a tres aspectos importantes como son: i) La Reforma del Estado encuadrada en un régimen político neoliberal que plantea principalmente la reducción del estado y la privatización de los servicios públicos; ii) La crisis política de 1995, que afectó al sistema democrático representativo, con manifestaciones sociales que reclaman el favoritismo de las elites sociales y políticas del país; y, iii) El auge de los movimientos indígenas y ciudadanos especialmente de la Sierra y la Amazonía. (P.14)

De esta forma a partir de la constituyente de 1998, se reforma la Constitución del país en la que se incorporan tres aspectos importantes que fortalecen la democracia directa y participativa como son; El reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos; la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elecciones popular así como en el ámbito público; y , la Revocatoria del Mandato únicamente a nivel de gobiernos locales y poder legislativo (Constitución, 1998).

En el Ecuador durante el periodo 1998-2008, pese a contar con una Constitución que apoya la democracia directa a través de varios mecanismos como el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato, estos son utilizados muy escasamente por la ciudadanía, además no se logra institucionalizar la democracia participativa en la gestión pública Nacional, pero si se evidencia una gran iniciativa a nivel Subnacional, en donde

según Ortiz (2008), se impulsan nuevas formas participativas en materia de planificación, programas de desarrollo y presupuestos participativos, a nivel provincial, cantonal y parroquial. (p.15)

También lo que se logra en este periodo más que una participación ciudadana, es una gran movilización social en donde se derrocan y nombran nueve mandatarios, hasta llegar al 2007, a la elección democrática del Presidente de la República Rafael Correa, quien asume el poder y crea una nueva constituyente en el 2008.

De esta forma en el país se genera una nueva Constitución en el 2008, aprobada por amplia mayoría, la cual reconoce tanto a la Democracia Representativa como Participativa, a diferencia de la Constitución de 1998, que daba mayor énfasis únicamente a la Democracia Representativa. Es así que podemos indicar que es a partir de esta Carta Magna y en este último quinquenio donde se han generado una serie de políticas públicas encaminadas a fortalecer la Participación Ciudadana.

Esta Constitución vigente en el país establece que la participación de la ciudadanía es un derecho, en todos los asuntos de interés público, que se ejerce a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria. De la misma manera en su título IV, Art. 95, señala que:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. (Constitución Política del Ecuador, 2008).

Es decir que el derecho de los ecuatorianos y ecuatorianas a participar en la gestión pública, la planificación, el control social y la formulación y evaluación de políticas públicas se constituye en un poder ciudadano permanente, denominado el “quinto poder”³, el que permite a la ciudadanía ejercer la Función de Transparencia y Control Social del Gobierno; que además está representado por un Concejo de Participación Ciudadana y Control Social

³ La Constitución ecuatoriana 2008, no habla de poderes del Estado sino de funciones, este término es usado por varios periodistas y politólogos.

que se crea como un ente facilitador de procesos de participación, control social y de lucha contra la corrupción.

También el Art. 96, de este mismo cuerpo legal, "...reconoce todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno"; de la misma forma su Art. 100, señala que:

En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial quienes participaran para: 1) Elaborar planes y políticas, nacionales, locales y sectoriales 2) Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo 3) Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social 4) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos 5) Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. (Constitución Política del Ecuador, 2008).

Todas estas formas de participación ciudadana se las ejecutará a través de audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía, como en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la "silla vacía"⁴.

De la misma manera en la nación se ha fortalecido y garantizado el derecho constitucional a la participación de la ciudadanía, como lo indicamos anteriormente sobre la base de tres leyes principales que nacen desde la Constitución Política del Ecuador 2008, y que se han promulgado en el país en los últimos cuatro años, de las que destacamos los aspectos más importantes sobre el tema, como son:

- El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización COOTAD, sancionado el 9 de octubre del 2010, el cual se constituye en el cuerpo legal que norma a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en cuatro niveles de gobierno

⁴ La silla vacía en los GADs, se aplicará en las reuniones del ejecutivo en donde un representante de la ciudadanía podrá participar en el debate y toma de decisiones en función de los temas a tratar.

como son: Regiones; Provincias; Cantones, y, Parroquias: los que además tienen su propia autonomía política, administrativa y financiera así como su propia capacidad legislativa y ejecutiva. Esta Ley también garantiza el derecho constitucional a la participación ciudadana, en la gestión del gobierno Central y de los GADs, estableciendo una serie de políticas públicas, principios y funciones que permiten:

“la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de estos parámetros, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la constitución y la ley”. (COOTAD, 2010: Art. 3).

De la igual forma la sección cuarta en el capítulo tercero, Art.302, de este mismo cuerpo legal señala que, los GADs, “...reconocerán toda forma de participación ciudadana sea individual o colectiva incluyendo aquellas que se generan en las organizaciones de base. También crea el Sistema de Participación Ciudadana, cuya finalidad principal es la de fomentar una planificación territorial participativa; la priorización de la inversión y asignaciones del presupuesto participativo; la definición de proyectos de gestión compartida; la promoción de procesos de control social; el impulso de mecanismos de formación ciudadana; y, la formulación de políticas públicas.

- La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, sancionada el 20 de abril de 2010, la cual si bien regula las atribuciones del Concejo de Participación Ciudadana y Control Social, también promueve e impulsa los derechos ciudadanos a participar y al control social, considerando al pueblo como el primer fiscalizador del poder público. Este Consejo además debe promover iniciativas de participación ciudadana que garanticen el ejercicio de los derechos y el Buen Vivir así como velar por el cumplimiento de la participación del pueblo en todos los niveles de gobierno y de gestión pública, promover las iniciativas de control social sobre el desempeño de las políticas públicas, establecer mecanismos de rendición de cuentas y el fomento de la transparencia y lucha contra la corrupción, así como garantizar la selección y designación de autoridades y representaciones ciudadanas.

- ☑ El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP, fue sancionado el 22 de Octubre del 2010, cuyo objeto de acuerdo al Art. 1, es organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, considerando además a la participación ciudadana como un punto clave de la planificación ya que fomenta el control social en la formulación de la políticas públicas, que reconozca la diversidad de identidades, así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades. También señala como punto importante que la planificación debe ser participativa por lo que el Gobierno Central establecerá mecanismos que garanticen la participación ciudadana para la formulación de planes y políticas públicas de acuerdo a los mecanismos de participación establecidos en la constitución y las leyes conexas.

Si bien estas tres Leyes fueron sancionadas después de la promulgación de la actual constitución, existe un cuerpo legal que está vigente desde el 18 de Mayo del 2004, como es la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo objeto según el Art 2, es garantizar “el acceso de la información pública como un derecho de las personas, así como facilitar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización, para la transparencia de la gestión pública”. Es necesario considerar además en las políticas públicas sobre participación ciudadana a todas aquellas ordenanzas sancionadas para el efecto por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como también a la Ley de Seguridad Pública, Ley Orgánica de Empresas Públicas, y la Ley de Deportes, que también promueven la participación ciudadana, en temas específicos como la seguridad pública y el deporte.

Sin duda podemos señalar que en la actualidad en el país se ha dinamizado la Participación Ciudadana, ya que se han construido una serie de políticas públicas que garantizan e impulsan la misma no solo a través de canales, medios y mecanismos de participación o únicamente a través de la Democracia Representativa sino a través de la Democracia Participativa, en donde los ciudadanos ejercen ciudadanía participando de

forma directa en los asuntos públicos, debido a que de alguna manera han tomado conciencia de su corresponsabilidad social trabajando además para alcanzar sus intereses individuales y colectivos; sin embargo con todo este buen escenario la participación ciudadana se vuelve compleja, ya que en la práctica si no existe la voluntad política para ejecutarla todas estas normas y reglas se convierten en letra muerta.

La Participación Ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito

En el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la Participación Ciudadana, siempre ha buscado adaptarse a la realidad compleja de una ciudad heterogénea y culturalmente diversa, receptora de migración interna desde los inicios de la república y dueña de una historia sin antecedentes importantes ni sostenidos en cuanto a experiencias de participación ciudadana, cuyos antecedentes se remontan a los años 60, con el apareamiento de las cooperativas de vivienda y los comités barriales, para a finales de la década de los 70, con el retorno de la democracia “afianzar el movimiento de integración clientelar de los moradores de los barrios populares” de la ciudad hacia el gobierno central y local. (Barrera, 2001: 39-40).

En los ochenta estos débiles indicios de participación ciudadana se fueron transformando en desarrollo comunitario, que “logró la movilización del trabajo voluntario en la ejecución de obras de infraestructura comunitaria urbana, como una forma indirecta de gestión municipal” (Torres, 2002:23). Mientras que en los años noventa lo más destacado de este proceso estuvo marcado por cuatro modalidades de participación: i) La micro planificación barrial, orientada a los barrios más vulnerables, a fin de que prioricen las obras de infraestructura que necesitaba su comunidad; ii) Las visiones de futuro, que planteaban reunir a los actores principales de una zona para que construyan un horizonte deseado de atención de sus zonas y barrios; iii) La Asamblea de Quito, donde se conformó un foro de la ciudad con la participación de la sociedad civil en temas específicos de interés de la política municipal, y que tuvo un protagonismo relevante en la movilización social en la destitución del ex presidente Abdala Bucarán; iv) La cogestión de obras, que consideraba como práctica principal las “mingas comunitarias” como apoyo a determinadas obras públicas, logrando por primera vez la institucionalización de esta práctica como política

municipal. (Barrera, 2001:41-42). Estas prácticas comunitarias más que participación ciudadana se fueron transformando en clientelismo político, con el intercambio de favores, como dice Torres (2002) refiriéndose al MDMQ, “No ha habido obra municipal en los asentamientos periféricos y populares que no haya sido mediada por el interés político de algún notable diputado, concejal, alcalde o autoridad municipal” (p.24), a cambio principalmente del apoyo electoral de los actores sociales. También hay que destacar que a inicios de esta misma década en 1993, se declara a Quito como Distrito Metropolitano con una Ley Orgánica, que entre otras cosas también impulsa la Descentralización y Desconcentración de varias competencias del Gobierno Central y Seccional, para el impulso de la participación ciudadana.

De esta manera se va concretando un segundo momento en la participación ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito, dando su inicio en el nuevo milenio, en una país marcado con un orden político y social neoliberal, con una constitución vigente desde 1998 que no realiza mayores aportes al fortalecimiento de la democracia participativa; y con la posesión de un inusual Alcalde salido de las filas militares. Es así que se logra concretar de manera pionera en el país, políticas públicas para la Participación de la Comunidad a través de la sanción de la Ordenanza No. 46, en agosto del 2001, que permite la inclusión de los ciudadanos y ciudadanas en la formulación de políticas, deliberación social, gestión compartida, control social y toma de decisiones, a través de la institucionalización de cinco niveles de participación: Cabildo Quiteño; Cabildos zonales; Asambleas Parroquiales; Juntas Parroquiales; y, los Cabildos Barriales y Comunales; en los que se consideraron además mesas temáticas con enfoque de género y de grupos tradicionalmente excluidos, así como la ejecución de cabildos temáticos como de salud, seguridad, turismo, entre otros.

En el 2006 hasta el la presente fecha se genera el tercer momento de la Participación Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito, en donde se sanciona la Ordenanza No.187⁵. La misma que señala la creación del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del DMQ, que no es otra cosa que el fortalecimiento y complementariedad de la derogada Ordenanza No. 46; Que crea el Sistema de Gestión

⁵ La que sirvió como base, para estructurar el tema de participación, en la Constitución del 2008.

Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del DMQ, cuyos objetivos principales se formulan en el Art.56: i) Fomentar una planificación territorial participativa ii) La priorización de la inversión y asignaciones del presupuesto participativo; iii) La implementación de un sistema de rendición de cuentas tanto a nivel político como administrativo y iv) La promoción de procesos de control social. Estos objetivos se deben ejecutar aplicando los principios de Complementariedad; Integralidad; Autonomía Organizativa; Obligatoriedad; Flexibilidad; y, Transparencia. Este cuerpo legal también considera varias instancias de participación ciudadana como son: La Asamblea de Quito; Cabildos Zonales que serán territoriales, temáticos y sociales; Cabildos sectoriales; Asamblea Parroquial; Comités de gestión participativa para que realicen seguimiento de los compromisos pactados; Consejo ciudadano del Plan Estratégico; Consejos temáticos, distritales y zonales; y, Consejos de Equidad y Sociales. También se establecen otras formas de participación de la comunidad como: voluntariado social y comunitario; vigilante ciudadano; presupuesto participativo; veedurías ciudadanas; y, rendición de cuentas. Además se determina en la Ordenanza mecanismos de estímulos e incentivos a la participación de la ciudadanía con la asignación de obras, programas, proyectos y capacitación. Cabe señalar que la citada ordenanza está vigente y se aplica hasta la presente fecha.

Hay que anotar que el accionar de esta Ordenanza se complementa con el Plan Metropolitano de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, que fue aprobado por el Concejo Metropolitano, con Ordenanza No. 170 de 30 de diciembre del 2011, ya que también promueve la Participación Ciudadana, este fue elaborado sobre la base del Plan de Gobierno Local presentado por el Dr. Augusto Barrera en el 2009, cuando estaba de candidato a la Alcaldía de Quito; así como sobre lo que estipula el Plan Nacional del Buen Vivir y los lineamientos establecidos por la SENPLADES, para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial a través de la “guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de desarrollo y ordenamiento territorial de provincias, cantones y parroquias”.

De esta manera el Plan Metropolitano de Desarrollo, define la visión de desarrollo a futuro que Quito tendrá por un periodo de tiempo de 10 años considerados desde 2012 al 2022, cuyo objetivo principal es “el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir y garantizar el ordenamiento territorial”, incorporando los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad; con una gestión orientada a construir una ciudad región que sea accesible para la ciudadanía y se convierta en un lugar de vida y convivencia para todos; una urbe productiva y solidaria; un territorio verde que preserva, mantiene y protege el patrimonio natural; una capital milenaria, histórica, cultural, diversa, participativa, eficiente, autónoma y democrática, que camina hacia una ciudad del Buen Vivir (PMD, 2011).

Sobre la base de sus principales indicadores y del diagnóstico situacional de la ciudad se ha considerado en el Plan Metropolitano de Desarrollo de Quito, siete ejes estratégicos de Desarrollo como son:

Tabla 9. Ejes Estratégicos del Plan de Desarrollo del DMQ.

Eje 1 :	Quito Ciudad Capital, Distrito Región	Eje 5 :	Quito Verde
Eje 2 :	Quito Accesible y para los ciudadanos	Eje 6 :	Quito Milenario, Histórico, Cultural y Diverso.
Eje 3 :	Quito Lugar de Vida y Convivencia	Eje 7 :	Quito Participativo, Eficiente, Autónomo y Democrático.
Eje 4 :	Quito Productivo y Solidario		

Fuente: Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022 MDMQ/

Elaboración: Marisol Ayala

Estos siete ejes estratégicos se articulan y complementan entre sí de manera integral y cada uno contiene su propio diagnóstico, políticas, programas, objetivos y metas que cumplir, y contribuyen a la ejecución del Plan de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, proyectado hasta el 2022. Hay que destacar que el Eje 7: ***Quito Participativo, Eficiente, Autónomo y Democrático***, “promoverá la generación de espacios de interlocución, concertación y autogestión entre actores de los sectores público, privado y de organizaciones comunitaria y social para definir y alcanzar metas comunes” (PMD,

2011:172). Como lo señala el propio plan la participación será un componente transversal de todas las políticas públicas del DMQ y se orientará hacia la consolidación de una democracia participativa, que fortalezca la representación y legitimidad de la autoridad pública, a través de la deliberación, el debate, toma de decisiones, cogestión, consenso, la corresponsabilidad ciudadana y la responsabilidad social.

Este Objetivo Estratégico formula tres programas generales en el Plan de Desarrollo del DMQ, que se aplican para fomentar la participación ciudadana como son: a) Planificación Participativa: la que se debe construir sobre la base de lo que determina la Constitución y demás leyes conexas, a través del cumplimiento de cinco metas como son: i) Sistema de planificación y seguimiento consolidado, evaluado y retroalimentado; ii) Concejo de Planificación con agenda y procesos sistemáticos de seguimiento; iii) Agendas participativas zonales de desarrollo formuladas y aplicadas; iv) Ejercicios anuales de presupuestación participativa desarrollados; y, v) Mesas sectoriales de planificación fortalecidas; b) Fortalecimiento de Organizaciones Sociales: cuyo objetivo es mejorar la base organizativa de la ciudad, la movilización, el voluntariado y la corresponsabilidad social, y tiene tres metas que son: i) Sistema de registro de organizaciones sociales en funcionamiento; ii) Registro del 100% de organizaciones sociales del Distrito; y, iii) Red de voluntariado Distrital Desarrollada; c) Formación Ciudadana: que tiene como objetivo educar y capacitar a los ciudadanos, a fin de apoyar y promover nuevos liderazgos con legitimidad y representación real, estableciendo como meta las herramientas y mecanismos de apoyo a la formación ciudadana desarrollados, evaluados y retroalimentados.

Visto de esta forma el Plan de Desarrollo Metropolitano 2012 al 2022, enfoca a la participación ciudadana como un eje estratégico y a su vez transversal en todos los ejes de desarrollo de la ciudad, que además considera y ejecuta dispositivos de participación que se realizan en cada una de las dependencias municipales, a través de programas, proyectos, actividades y fijación de recursos, para lograr un “Quito Participativo, Eficiente, Autónomo y Democrático”.

El Inicio del Presupuesto Participativo en el país y el Distrito Metropolitano de Quito

Como habíamos señalado en el país con el retorno de la Democracia en la década de los 80 se trató de legitimar al Estado sobre la base de una promesa de inclusión social, la crisis de la deuda externa de los años ochenta generó un debilitamiento del Estado, por la imposición de ajustes estructurales neoliberales de las instituciones financieras internacionales, que afectaron la política social, obligando a la privatización de varios sectores estratégicos del país, incrementándose la inequidad y la pobreza así como la desconfianza hacia los partidos políticos, la corrupción y una fuerte crisis política e institucional, que derivó en el gran número de cambios de presidentes, llegando a constituirse en una de las crisis política más fuerte de América Latina. Como respuesta a esta crisis en la década de los 90 surgió un tejido social dinámico auspiciado por el movimiento indígena y organizaciones comunales y de la sociedad civil, luchando por el cumplimiento de sus derechos surgiendo en los gobiernos locales prácticas y políticas innovadoras de participación ciudadana como son los Presupuestos Participativos, tomados de la exitosa experiencia de Porto Alegre. (Sauliere, 2009,17-19).

De esta manera la expansión de los Presupuestos Participativos en Ecuador se produce por la generación de varios procesos de participación por iniciativa de los gobiernos locales municipales, siendo un puntal de desarrollo de esta experiencia el encuentro internacional sobre Presupuesto Participativo organizado por el Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe (PGU-ALC), de UN-HABITAT en el 2001 en la ciudad de Cotacachi, a la que asistieron varios Alcaldes y Alcaldesas de Ecuador, Brasil y Perú, así como de actores claves de Porto Alegre Brasil, quienes intercambiaron experiencias nacionales e internacionales y firmaron una carta compromiso con 40 autoridades locales y representantes internacionales para promover, implementar y velar por este ejercicio de democracia participativa. (Idem.p.23). Si bien este proceso fue impulsado por la cooperación internacional hay que destacar que el mismo se ejecutó gracias a la voluntad política de los gobiernos locales ecuatorianos, y ha perdurado por cuanto el mismo se ha institucionalizado en la ciudadanía quienes han hecho suyo estos espacios de participación y lo conciben como un derecho ganado, sin necesidad de que exista una política pública que lo garantice. Sin embargo, debemos destacar que en nuestro país los Presupuesto

Participativos se constituyen en política pública a raíz de la promulgación de la Constitución vigente; para luego concretarse a través de: la Ley de Participación Ciudadana, el COOTAD, el COPFP y en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados por las ordenanzas que sancionen para el efecto.

De esta forma en Ecuador la experiencia de Presupuesto Participativo, se inicia con los gobiernos locales indígenas denominados también “alternativos”, que fueron liderados por el movimiento político Pachakutik. Es así que desde el 2001, se han llegado a ejecutar en más de treinta ciudades ubicadas sobre todo en localidades de la sierra y el oriente. Hay que destacar que estos nacieron por la iniciativa de movimientos locales bajo pautas para definir nuevos modelos de gestión, casos emblemáticos son los de Cotacachi y Nabón, quienes se han beneficiado de los fondos de cooperación destinados a apoyar este tipo de procesos (Ruiz, 2005:8). A continuación presentamos el detalle de las experiencias de Presupuesto Participativo que se han generado en el país desde 1998 hasta el 2009.

Tabla 10. Lista de cantones con Presupuesto Participativo en Ecuador

SIERRA	SIERRA	AMAZONIA
Carchi: Montufar (2002)	Chimborazo: Alausí (2004) Colta (2002) Guamote (1998)	Sucumbíos: Cascales: 2003
Imbabura: Cotacachi (2002) Ibarra (2002) Otavalo (2003) Pimampiro	Azuay: Cuenca: (2001) Girón Nabón (2003) Oña	Orellana: Francisco de Orellana (2003) La Joya de los Sachilas (2003)

Pichincha: Cayambe (2003) PedroMoncayo (suspendido)	Cañar: Suscal	Napo: Archidona (2001)
Tungurahua: Pillaro	Loja: Pindal (suspendido) Puyango (2005)	Morona Santiago: Morona (2002) Sucua (suspendido)
Cotopaxi: Quijos Saquisilí (2001) Sigchos (2003)		Zamora Chinchipe: Centinela del Cóndor (2008) El Panguí (2005) Yantzaza Zamora

Fuente: Sauliere, Presupuestos Participativos en el Ecuador, 2009.

Elaboración: Marisol Ayala

Como podemos apreciar en el cuadro anterior el Presupuesto Participativo se ha implementado en 14 Provincias y en 31 ciudades de la Sierra y del Oriente de Ecuador, siendo la primera experiencia que se dio en el país, en la ciudad de Guamote en 1998 y la más reciente según el cuadro en Centinela del Cóndor en el 2008, si bien estas son ciudades pequeñas y con índices de pobreza muy altos hay que destacar el esfuerzo de las autoridades locales por fortalecer el rol del ciudadano a través de su participación en la gestión pública y en la toma de decisiones sobre el desarrollo de su Cantón. También hay que señalar que es inquietante que estas experiencias de Presupuesto Participativo hasta el año 2009, no se hayan implementado en ciudades de la Costa Ecuatoriana, sin embargo en la Sierra esta experiencia se ha ido incrementado específicamente en las ciudades de Cuenca en el 2009 y el Distrito Metropolitano de Quito en el 2010. Cabe destacar que en la mayoría de estos Municipios el Presupuesto Participativo se inicia con la elaboración de Planes estratégicos locales, construidos con la participación de la ciudadanía y que se constituyen en mecanismos para orientar y controlar recursos para la ejecución de obras,

proyectos y programas del Plan anual (Saulieré: 2009). Así como en un ejercicio de soberanía popular ya que la ciudadanía participa en la gestión local y en la toma de decisiones sobre futuras intervenciones para el desarrollo de su comunidad.

Recapitulando lo anotado a lo largo de esta sección, debemos señalar que si bien en el Ecuador existe un marco normativo que establece una serie de políticas públicas que garantizan la participación ciudadana y la convierten en el eje transversal de la gestión pública del Estado, la misma muchas veces se ha transformado en un simple formulismo por cuanto no ha existido la suficiente voluntad política de las autoridades competentes para ponerla en práctica, ni tampoco el compromiso de la ciudadanía para participar en la gestión pública a través de la toma de decisiones de los aspectos públicos que afectaran su desarrollo y forma de vida, debido básicamente a la falta de credibilidad en los actores políticos y públicos, al desconocimiento de medios y mecanismos de participación y a la presencia de una cultura de participación clientelar.

En el caso del Distrito Metropolitano de Quito, la participación ciudadana siempre ha sido compleja por tratarse de una de las ciudades más grandes del país, pues su población es heterogénea, muchas veces controversial e indiferente al desarrollo de la ciudad y dueña de una cultura clientelar, sin embargo aunque los procesos participativos no han sido sostenidos se han presentado propuestas interesantes que han institucionalizado la participación ciudadana en el MDMQ, que de alguna manera han influenciado en el actual ordenamiento constitucional. Sin embargo no es la existencia de estas políticas públicas lo que ha marcado la participación ciudadana en Quito, sino la escasa voluntad política de las autoridades para ejecutarla, el débil compromiso de la ciudadanía para formar parte activa de la gestión municipal, a través del debate, el análisis crítico y la toma de decisiones; así como el diseño institucional que hasta la fecha no ha logrado ajustar la gestión a la dinámica de participación. Aspectos que han incidido en los bajos resultados de participación ciudadana tanto a nivel de participantes como de atención de demandas, específicamente en dos de sus mecanismos más importantes como son los Cabildos y las Asambleas de Presupuesto Participativo.

También hay que destacar que en el país las experiencias de participación ciudadana que se han logrado concretar siempre han sido promovidas “desde arriba”, desde las necesidades propias de las autoridades por construir estos espacios de participación tal como lo ha sido el Presupuesto Participativo, que tiene una trayectoria de quince años y se ha aplicado sobre todo en las provincias de la Sierra y el Oriente con resultados positivos y negativos; sin embargo hay que reconocer que este mecanismo pese a ser uno de los más democráticos en materia de participación, no ha tenido el suficiente impulso desde el Gobierno Nacional y Subnacional, pues en la mayoría de las localidades del país no lo aplican y esto debido a la poca voluntad política de las autoridades respectivas, por lo cual la mayoría de la sociedad civil no lo conoce por tanto no participan, y a los diseños institucionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que no siempre han logrado ajustarse a este nuevo proceso, a pesar de tratarse de entidades grandes y con innovadoras trayectorias de gestión como es el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, cuyo modelo de gestión revisaremos en el siguiente apartado.

CAPITULO III

EL MODELO DE GESTION DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito tradicionalmente ha generado modelos innovadores de gestión para una adecuada gobernabilidad de la ciudad, los que se han construido sobre la base de competencias que por décadas vinieron realizando los Municipios en el país a través de la Ley de Régimen Municipal⁶, y de otras normas legales, las mismas que no respondían a la necesidad de integrar la participación de la ciudadanía en la gestión pública, a través de mecanismos que garanticen a los ciudadanos el acceso a la información, el conocimiento del presupuesto municipal y sus criterios para focalizar las inversiones en el territorio; así como el control social y la rendición de cuentas de los gobiernos seccionales de la época; hecho que limitó un accionar eficiente y oportuno en la atención de las necesidades de la ciudad, debido sobre todo al acelerado y complejo crecimiento urbano-demográfico principalmente de las ciudades más grandes como Quito y Guayaquil.

De esta forma y como una de las soluciones a esta problemática Quito se constituye como Distrito Metropolitano en 1993, y es partir de esta Ley Marco cuando se generan verdaderos cambios de paradigma en la gestión municipal y por ende en el gobierno de la ciudad, los mismos que se van consolidando en tres etapas principales como son: i) El reto de las nuevas competencias adquiridas y la gestión Institucional, periodo 1993-2000; ii) La consolidación de Quito como Distrito Metropolitano, periodo 2000 al 2009; y, iii) Un nuevo ciclo para fortalecer a la ciudad como Distrito Metropolitano, periodo 2009-2013.

El reto de las Nuevas Competencias adquiridas y la Gestión Institucional, Periodo 1993-2000

Al hablar de Quito estamos hablando de una ciudad que históricamente se ha considerado como un modelo de desarrollo y transformación del país, por ser un centro industrial, comercial, de servicios y político, lo que tradicionalmente ha generado que la ciudad tenga

⁶ (vigente desde 1971 y derogada en el 2010 por el COOTAD),

un acelerado crecimiento de su población sobre todo en las áreas urbanas y periféricas, debido mayormente a la intensificación de los diferentes procesos migratorios. Esta nueva comunidad que muchas veces no se hermana con la ciudad necesita de leyes y normas que hagan posible su gobernanza y que además viabilicen la atención oportuna y eficaz de sus necesidades más básicas. Estos hechos así como una disposición en la Constitución Política vigente en 1990, que señalaba a Quito como capital de la República y Distrito Metropolitano, fueron los factores que impulsaron para que el Ilustre Municipio de Quito de esa época (Inicios de la década de los 90), presente al Congreso Nacional, el proyecto de ley para constituir a la capital de todos los ecuatorianos en Distrito Metropolitano

De esta forma y después de tres años de presentación de este Proyecto de Ley finalmente el 27 de diciembre de 1993, con Registro Oficial Nro.345, en el gobierno constitucional de Sixto Duran Ballén y en el gobierno Municipal de Jamil Mahuad, bajo un régimen político neoliberal que apuntaba entre otras cosas a la modernización del estado y la privatización de los servicios públicos; Quito se constituye en el primer Distrito Metropolitano del país, hecho que cambiaría definitivamente la forma de administrar la ciudad ya que su nuevo rol comprende dejar el modelo burocrático existente con una Administración en donde prima el centralismo, dirigida y evaluada por reglas, centrada en tareas y orientada a administrados; a un modelo descentralizado y desconcentrado, dirigido a objetivos, evaluado por resultados, centrado al cumplimiento de metas e indicadores y orientado a clientes. (Centelles, 2006:85, citado por Vallejo, 2009:36)

Este nuevo reto, además inicia con el ajuste del nuevo marco legal del Distrito Metropolitano a la jurisdicción nacional como son: Dos constituciones 1990 y 1998; Ley de Desarrollo Seccional 1990; Ley de Modernización del Estado 1993; Ley de Régimen Municipal 1971-2010; Ley de Distribución del 15% 1997; y, Ley de Descentralización 1997.

Es así que la Ley Orgánica para el Distrito Metropolitano, establece nuevas atribuciones y competencias para la ciudad de Quito, tal y como lo señala el Art. 2, de este cuerpo legal que dice:

- ☑ Regular el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercer control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regular y controlar de la misma forma con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones. Hay que señalar que esta competencia realmente no fue nueva para el MDMQ ya que tradicionalmente al igual que el resto de Municipios del país lo venía realizando en el sector urbano, sin embargo el reto constituyó en la incorporación del uso y regulación del suelo rural y de la periferia asumiendo las funciones que en esa época realizaba el IERAC y posteriormente el INDA; además asumió la administración del Catastro Rural incorporando a la larga 62 mil predios al MDMQ, así como el uso y control de los tributos de los mismos.(Vallejo, 2009:87)

- ☑ Planificar, regular y coordinar todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para lo cual expedirá, con competencia exclusiva, las normas que sean necesarias. Esta competencia fue asumida por el MDMQ, sin que el Gobierno le asigne recursos económicos para su cumplimiento, pese a esto su implementación se inició después de dos años a través de los Decretos Ejecutivos 3304 y 3305 en donde Quito se le transfiere legalmente las competencias del Consejo Nacional y Provincial de Transporte con las que se empieza a normar y controlar el transporte público y privado (Idem.p.88). Creando en 1996 el primer corredor del Sistema Integrado de Transporte “Trolebús”, que en sus inicios llega a transportar 170 mil usuarios diariamente (Chauvin, 2007:90, citado por Vallejo, 2009: 88). Sin embargo, es veinte años más tarde en el 2013, que se logra asumir por completo esta competencia, para lo cual el Consejo Nacional de Competencias expide la resolución No.006, publicada el 29 de mayo del 2012, en el Registro Oficial 712; en la que se transfiere a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en general la competencia para planificar, controlar y regular el Tránsito, Transporte Terrestre y la Seguridad Vial, estableciendo además tres niveles de gestión de acuerdo a la capacidad, tamaño y complejidad de los GADs.

- ☑ Prevedrá y controlará cualquier tipo de contaminación del ambiente; para lo cual estructura una dependencia a nivel Municipal, que realice estudios y formule la política pública necesaria para prevenir, controlar y sancionar la contaminación del medio ambiente de la ciudad, para el efecto se refuerza la normativa existente con la sanción de las ordenanzas Nro. 3087 en 1994 y 3142 en 1995; con disposiciones legales para controlar la contaminación ambiental, el ruido y la emisión de gases sobre todo en el transporte público.

- ☑ Propiciará la integración y participación de la comunidad; si bien esta no es una competencia, el MDMQ la asume como el inicio de una gestión basada en la participación de la ciudadanía en los aspectos generales de la gestión Institucional, para el efecto en la nueva estructura orgánica, considera la unidad asesora de Desarrollo Comunitario y se planifica la creación de las primeras Administraciones Zonales las que lleguen y atiendan más directamente a la comunidad.

De esta forma Quito como Distrito Metropolitano da sus primeros pasos en la alcaldía de Jamil Mahuad 1992-1998, para continuar consolidándose con Roque Sevilla 1998-2000, ambos ediles militantes de la democracia popular, quienes estructuran respectivamente ordenanzas y resoluciones administrativas que ponen en marcha las nuevas competencias de la ciudad, las que definitivamente marcan el inicio de una gestión descentralizada, desconcentrada y participativa, con políticas públicas que no solo regulan el uso del suelo, el transporte público y privado, la contaminación ambiental y propician la participación ciudadana, sino que también generaran procesos de control, regulación y sanción y en algunos casos hasta los recursos económicos necesarios para asegurar el cumplimiento de estas nuevas responsabilidades.

Sin embargo, la Ley del DMQ como la revisamos anteriormente no solo determinó un régimen especial con la descentralización de nuevas competencias administrativas del Estado al Municipio, sino también obligó a la institución a implementar a nivel interno una nueva estructura orgánico funcional, a través de una gestión desconcentrada y democratizadora, con el fin de obtener mayores niveles de eficacia y eficiencia

administrativa y dar una atención más directa, rápida y participativa a la ciudadanía, todo esto para que se ponga en práctica por medio de las Administraciones Municipales, para lo cual se faculta al Concejo Metropolitano, para que a futuro y mediante ordenanza cree, fusione o suprima Zonas Metropolitanas urbanas y suburbanas, las cuales tengan dentro de su territorio la administración de varias parroquias.

Estas Zonas Metropolitanas o como se las denomina hoy en día Administraciones Zonales, debían dirigirse por un Administrador Zonal designado por el Alcalde, siendo sus funciones principales según la Ley, las siguientes:

- Dirigir y vigilar la marcha de los servicios y dependencias administrativas de su respectiva zona metropolitana.
- Coordinar con el Administrador General para la buena marcha del Distrito Metropolitano.
- Ejecutar los actos y funciones que le hubiere delegado el Alcalde.
- Resolver los asuntos comprendidos en la delegación que el Alcalde le haya conferido y proponer las posibles soluciones.
- Informar al Alcalde acerca de las necesidades de la Zona, la marcha de los servicios y el desenvolvimiento de las unidades administrativas a su cargo; y
- Asistir a las sesiones de Concejo con voz informativa pero sin voto

Las Administraciones Zonales deben coordinar sobre todo los temas administrativos y financieros, con el Administrador General quien será nombrado por el Concejo Metropolitano.

De esta forma se implementa un nuevo marco institucional a través de la sanción de la Ordenanza Nro. 3076 el 2 de febrero de 1994, con la que se define una nueva estructura funcional en el MDMQ, conformada por unidades de asesoría; por la Procuraduría Metropolitana; la Administración General; Direcciones Generales de Planificación; Higiene; Financiera; Administrativa y de Educación y Cultura, y como brazos ejecutores las Empresas Metropolitanas, en donde en 1993 la Empresa de Agua Potable se funciona

con la de Alcantarillado creándose la Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado, en el mismo año se crea la Empresa Metropolitana de Aseo, y en 1994 la Empresa Metropolitana de Obras Públicas, posteriormente se crean las Empresas de Desarrollo del Centro Histórico en 1995 y la Empresa de Rastro, así como dos nuevas dependencias que pongan en práctica las nuevas competencias institucionales como es la Dirección de Medioambiente; y, la Asesoría de Desarrollo Comunitario; de la misma manera en el periodo 1993-1995, para operar desde el territorio se crean las primeras Administraciones Zonales Norte, Centro y Sur, las que inicialmente tenían como función la recaudación de impuestos tasas y servicios así como el control de la ciudad. (Vallejo, 2009:95-96).

En 1996 el MDMQ, le otorga un rol más preponderante a la Administración General designándole como la tercera en jerarquía a nivel distrital, solo después del Alcalde y el Concejo Metropolitano, bajo cuya rectoría se encuentran además las Administraciones Zonales, Empresas Metropolitanas y Direcciones Generales. (Donoso, 2009:33)

Durante el periodo 1996 hasta inicios del año 2000, se continua consolidando el proceso de desconcentración y modernización de la gestión a través del desarrollo organizacional, basado en la eficacia y profesionalización del servidor municipal y la creación de nuevas Administraciones Zonales como la Delicia, Tumbaco y los Chillos en 1998, así como se incorporan procesos de planificación estratégica a la gestión creándose un plan estratégico institucional el cual es vanguardista y va de la mano con los principios de la globalización como la competitividad y productividad. (Vallejo, 2009: 95)

Debemos mencionar además que la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano, contempla también un Régimen de Mancomunidad urbana para el área de influencia del Distrito, considerando la suscripción de convenios de Mancomunidad entre el Distrito Metropolitano de Quito y los Municipios vecinos, para el financiamiento y gestión de programas, proyectos y servicios orientados principalmente al desarrollo y ordenamiento urbano; a la regularización del uso del suelo; preservación del ecosistema; y, la prestación de servicios públicos.

La consolidación de Quito como Distrito Metropolitano, Periodo 2000-2009

A inicios del nuevo milenio Quito elige un nuevo Alcalde el Gral.(r) Paco Moncayo, de una tienda política centro izquierdista y por un periodo de gestión de cuatro años (2000-2004), quien tiene como responsabilidad principal la de continuar con la consolidación de Quito como Distrito Metropolitano; como punto de partida de su gestión y para cumplir con la ciudadanía convierte sus promesas de campaña en el Plan “Quito Siglo XXI”; cuya finalidad principal es trabajar en la Municipalidad sobre una nueva ética-política, fortalecer la descentralización, accionar una economía compartida, fomentar la solidaridad social y la participación ciudadana, objetivos que se deben sustentar en cuatro principios básicos: la integración; el desarrollo humano sustentable; la democracia; y, el medio ambiente. (Vallejo, 2009:97).

Para ejecutar este Plan se desarrollan tres ejes estratégicos:

- a) ***El Programa de Desarrollo Institucional:*** Este se inicia con el establecimiento de una nueva estructura orgánico-funcional, para el efecto se emite la Resolución Administrativa Nro. 34 del 21 de noviembre del 2000, la que se va ajustando con nuevas resoluciones como: No. 010 de 31 de enero de 2001; No. 037 de 30 de mayo de 2002; No. 644 de 12 de diciembre de 2002; que en resumen establecen dos Niveles Jerárquicos, el primero es el Nivel Asesor con la creación del Área de Desarrollo Institucional; Dialogo Social; Agencia de Cooperación Externa; y, la Unidad de Veeduría Social; el segundo que es un Nivel Operativo de la gestión conformado por: i) la Dirección General de Gestión del Desarrollo integrada por las unidades administrativas donde se ejecuta la política pública a través de programas y proyectos como son: Salud, Educación, Cultura y Deportes, Seguridad ciudadana, Medio Ambiente, Transporte y Comunicaciones, Territorio y Vivienda así como Desarrollo Social y Económico; ii) La Coordinación Territorial que se encarga de coordinar a las Administraciones Zonales y demás delegaciones Municipales que tienen que actuar en los distintos espacios territoriales; iii) En cuanto a la Administración General esta se la plantea más dinámica dejando bajo su control únicamente las Direcciones: Financiera,

Administrativa, Informática, Rentas Internas, Recurso Humanos y Avalúos y Catastros; y, iv) Las Empresas Municipales que actúan de forma Autónoma sin embargo deben adecuarse al ámbito institucional y trabajar en coordinación con las Administraciones Zonales y demás instancias municipales. (Donoso, 2009:32).

Además se formula una estructura Zonal conformada por varias Arias como: Coordinación de Desarrollo Zonal; Coordinación del Territorio; Coordinación de Gestión y Control; y, Coordinación Financiera y de Servicios; adicionalmente se faculta a las Administraciones Zonales, para que no solo brinden servicios ciudadanos de recaudación de impuestos y control sino de ejecución de proyectos distritales en su territorio; de la misma manera se sanciona la ordenanza de zonificación Nro. 002 el 14 de diciembre del 2000, estableciendo para el Distrito Metropolitano de Quito una división administrativa (que se mantiene vigente hasta la fecha) conformada por 32 parroquias urbanas y 33 parroquias suburbanas o rurales, también divide el territorio en 11 Administraciones Zonales⁷, asignando a cada una las parroquias que debe administrar.

Tabla 11. Administraciones Zonales del DMQ

ADMINISTRACION	PARROQUIAS BAJO SU COMPETENCIA
<u>Administraciones Zonales:</u>	
Quitumbe	Zona Metropolitana Sur: Guamaní, Turubamba, La Ecuatoriana, Quitumbe y Chillogallo.
Eloy Alfaro	Zona Metropolitana Centro Sur: Mena, Solanda, La Argelia, San Bartolo, La Ferroviaria, Chilibulo, La Magdalena, Chimbacalle y Lloa.
Manuela Sáez	Zona Metropolitana Centro: Puengasí, La Libertad, Centro Histórico, Itchimbía y San Juan.
Eugenio Espejo	Zona Metropolitana Centro Norte: Belisario Quevedo, Marical Sucre, Ñaquito, Rumipamba, Jipijapa, Cochapamba, La Concepción, Kennedy, San Isidro del Inca, Nayon y Zambiza.
La Delicia	Zona Metropolitana Norte: Cotocollao, Ponceano, Comité del Pueblo, Ponceano, El Condado, Carcelén, Nono, San Antonio, Pomasqui y

⁷ Cabe señalar que en 2013 a parte de las Zonas establecidas en la Resolución 002, se crea la Administración Turística La Mariscal.

	Calacalí.
Calderón	Zona Metropolitana Parroquia Calderón: Llano Chico y Calderón
Los Chillos	Zona Metropolitana los Chillos: Guangopolo, Alangasí, La Merced, Conocoto, Amaguaña y Pintag.
Tumbaco	Zona Metropolitana Tumbaco: Cumbaya y Tumbaco
<u>Delegaciones Administrativas:</u>	
Norcentral	Zona Metropolitana Norcentrales: Puellaró, Chavezpamba, Perucho, Atahualpa y San José de Minas.
Noroccidental	Zona Metropolitana Noroccidental: Pacto, Gualea, Nanegalito y Nanegal.
Aeropuerto	Zona Metropolitana Aeropuerto: Guayllabamba, El Quinche, Yaruqui, Tababela, Puenbo, Pifo y Checa.

Fuente: Ordenanza de Zonificación 002, 2000.

Elaboración: Marisol Ayala

Es necesario aclarar que funcionan como administraciones zonales tan solo ocho, según se puede apreciar en el cuadro anterior, ya que las Zonas Norcentral y Noroccidental funcionan desde 2012, como Delegaciones Administrativas es decir sin autonomía financiera y dependen de la Zona Norte y de la Zona la Delicia respectivamente; en cuanto a la Zona Aeropuerto la misma está en proceso de implementación, probablemente también como delegación administrativa.

b) *La creación de un Sistema de Gestión Participativa:* Este obedece al cumplimiento de uno de los lineamientos de las políticas generales del Plan “Quito Siglo XXI” que señala que es necesario, elevar el nivel de participación de los barrios, parroquias y zonas metropolitanas en los diferentes aspectos de la gestión Municipal. Esta iniciativa da un giro importante a la participación ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, pues es la primera vez que se crean políticas públicas para fomentar y garantizar la participación de la ciudadanía en la gestión municipal, es así que en diciembre del año 2000, se sanciona la Ordenanza No. 46, que crea el Sistema de Gestión Participativa, el que permite la inclusión de los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones en la gestión institucional, a través de varios mecanismos de participación como: Mesas Temáticas; Cabildos Quiteño; Distritales; Territoriales; Zonales; y,

Barriales; en los que además se incluyen cabildos sociales de grupos tradicionalmente excluidos y cabildos y concejos temáticos como de salud, seguridad, turismo y las Asambleas Parroquiales.

- c) **El Plan General de Desarrollo Territorial:** Este fue aprobado en el 2001 y revisado en el 2006, y propone una visión estratégica de desarrollo de Quito a futuro (20 años), considerando principios básicos como el uso y regulación del suelo; la productividad y competitividad del territorio; el desarrollo sustentable y la gobernabilidad democrática de la ciudad; para lo cual propone siete ejes estratégicos como son: i) Redefinición del modelo de crecimiento suburbano hacia la centralidad y la adecuación agro-productiva de la periferia rural; ii) La consolidación regional de una estructura pluricentral; iii) La estructuración y consolidación de un sistema vial y de movilidad eficiente; iv) Habilidad del suelo y vivienda; v) Conservación y Rehabilitación de Áreas Históricas y Patrimoniales; vi) Provisión de infraestructura y de servicios básicos; y, vii) Proyectos Metropolitanos como: Nuevo Aeropuerto; Zona Franca y Tecnológica; Parque Metropolitano; Perimetral Distrital; Nuevos Corredores de Transporte; Nuevas Terminales Interparroquiales y Provinciales, etc. (Vallejo 2011:85-88).

En el segundo periodo del Alcalde Paco Moncayo 2004-2008, se inicia la gestión emitiendo la Ordenanza Nro. 3531 de 6 de agosto de 2004, con un nuevo Plan estratégico para el desarrollo de Quito, denominado “Equinoccio 21- Quito hacia el 2025”, que no es otra cosa que la concertación y revisión del Plan “Quito Siglo XXI”, ajustado participativamente con la ciudadanía y la sociedad civil, en este se proponen cinco ejes estratégicos de desarrollo tales como: i) Profundizar el proceso de descentralización funcional, política y administrativa del MDMQ; ii) Construir de manera participativa una cultura ciudadana; iii) Promover la productividad, competitividad y el empleo; iv) Implantar la justicia Social con equidad y universalidad; y, v) Potenciar el territorio como recurso y soporte sustentable y equitativo. (Plan Equinoccio 21).

De esta forma en el periodo 2005 al 2007, nuevamente se reorganiza la estructura funcional del MDMQ, a través de las resoluciones: Nro. 009 de 2 de febrero de 2005, y No.

108-A, de 12 de diciembre de 2007; las que ajustan la estructura funcional existente, creándose tres nuevas secretarías Distritales i) La Secretaría de Desarrollo Social la que tiene bajo su responsabilidad a las dependencias de promoción de derechos en beneficio de la ciudadanía, como son: Inclusión Social que abarca al Patronato Municipal; Salud que incluye las Unidades de Salud y la Corporación de Salud; Educación que incluye a las Unidades Educativas Municipales; Cultura incluye Fundaciones y Centros Culturales; Deporte; Seguridad Ciudadana que comprende también a la Policía Metropolitana, Bomberos y Corporación de Seguridad; ii) Secretaria de Desarrollo Económico que incluye a las corporaciones, Aeropuerto y Zona Franca, Turismo y Promoción Económica y Empresa de Rastro; iii) Secretaria de Desarrollo Territorial, que en ese tiempo coordina al Trolebús, EMAAP, EMOPQ, FONSAL, EMASEO y MDLQ. Las dependencias de Coordinación Territorial y la Administración General se mantienen con la misma estructura del 2004; y, iv) El cuarto eje es de gobernabilidad e institucional representado por Alcalde y el Concejo respectivamente.

Con Ordenanza No. 140 del 27 de diciembre del 2004 (la cual es revisada en el 2006) se conforman las comisiones y los miembros que las conformarán del Concejo Metropolitano en cuatro ejes principales: Económico; Social; Territorial; y, de Gobernabilidad e Institucional.

También se consolida el proceso de descentralización y desconcentración orientados sobre todo al fortalecimiento de las Administraciones Zonales y de las Empresas Metropolitanas existentes, la creación de nuevas Empresas y Corporaciones, así como nuevamente se fortalece la reestructuración organizacional, la institucionalización de la Planificación y la Participación Ciudadana. (Vallejo, 2009:98).

Para el efecto se fortalece la Participación Ciudadana a través de la Ordenanza No. 187, sancionada el 27 de junio de 2006, que deroga a la Ordenanza 46, y crea el Sistema de Gestión Participativa Rendición de Cuentas y Control Social, cuya finalidad es la de fomentar una planificación territorial participativa; la priorización de la inversión y asignaciones del presupuesto participativo; la definición de proyectos de gestión compartida; y, la promoción de procesos de control social. Cabe señalar que la citada ordenanza está vigente y se aplica hasta la presente fecha.

Adicionalmente en este período se empieza a lidiar con una nueva constitución vanguardista aprobada en referéndum en el 2008, la que ventajosamente va en concordancia con la Ley del Distrito Metropolitano de Quito de 1993, y las ordenanzas municipales respectivas, ya que entre otras cosas promueve la participación ciudadana, garantiza los derechos de la ciudad, el buen vivir y la descentralización, desconcentración y autonomías.

Un nuevo ciclo para fortalecer a la ciudad como Distrito Metropolitano, Periodo 2009-2013.

En el año 2009 se elige al Dr. Augusto Barrera como Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, un médico y académico miembro del Movimiento Alianza País, quien además fue concejal en la Alcaldía de Paco Moncayo y uno de los promotores del Sistema de Gestión Participativa del MDMQ. En este periodo (cuya Administración está vigente hasta la presenta fecha) vamos a destacar particularmente varios aspectos puestos en marcha para el fortalecimiento del Distrito Metropolitano, sobre todo en lo referente al campo de la Participación Ciudadana, tales como:

- Plan de Gobierno de Campaña** : Este Plan de campaña se lo utiliza como una propuesta de trabajo para la nueva gestión municipal, el mismo que según se afirma en el propio documento está en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo ahora denominado Plan del Buen Vivir, la Constitución Política 2008 y la legislación jurídica vigente. Este Plan además tiene como Objetivos principales: i) Recuperar la centralidad del ser humano sobre el capital; ii) Construir una ciudad donde prevalezca el interés general; iii) Promulgar el desarrollo integral; iv) Recuperar lo Público; v) Desarrollar la gestión basada en la participación y en la movilización social, vi) Incorporar la dimensión Territorial; vii) Apostar por una modernidad solidaria; viii) Impulsar el ejercicio pleno de la ciudadanía; ix) Promover la gestión democrática de la ciudad; y, x) Desarrollar la función social de la ciudad. Para la ejecución de estos objetivos propone nueve ejes estratégicos como son: i) La Movilidad, Tránsito y Transporte; ii) Seguridad Humana y prevención de la Violencia; iii) Empleo y Desarrollo Económico; iv) Uso del Suelo, Vivienda, Equipamiento; v) Cultura y Patrimonio Cultural y Natural; vi) Ciudad Educadora; vii) Ciudad Saludable; viii) Gestión Ambiental; Ciudad compacta,

ahorradora y eficiente; y, ix) Gobierno Metropolitano; estrategias además que incluyen un diagnóstico de la problemática y el planteamiento de posibles soluciones. (Plan de Gobierno Augusto Barrera, 2009). Objetivos y estrategias que se constituyen en los hilos conductores de su Administración y que más adelante son la base para la construcción del Plan Metropolitano de Desarrollo y el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial en el 2011.

- ☑ **Nuevo Marco Legal Nacional Vigente:** Esta nueva Administración Municipal además debió adaptar su gestión a la Nueva Constitución vigente desde 2008, y principalmente a dos nuevas Leyes Orgánicas que regulan a los Gobiernos Autónomos Descentralizados como: El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización COOTAD, sancionado el 9 de octubre del 2010 y que derogó a la Ley de Régimen Municipal, el cual además se constituye en el cuerpo legal que norma a todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados en cuatro niveles de gobierno como son las regiones, provincias, cantones y parroquias, los que también tienen su propia autonomía política, administrativa y financiera, así como su propia capacidad legislativa y ejecutiva; y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, sancionada el 20 de abril de 2010, la cual si bien regula las atribuciones del Concejo de Participación Ciudadana y Control Social, también promueve iniciativas de participación ciudadana que garanticen el ejercicio de los derechos y el Buen Vivir así como velar por el cumplimiento de la participación del pueblo en todos los niveles de gobierno. Instrumentos legales que están en armonía con la Ley del Régimen para el Distrito Metropolitano.
- ☑ **Nueva Reestructuración Institucional:** Se realiza nuevamente una reestructuración institucional para lo cual se expide las Resoluciones Administrativas No. A 002 de 6 de agosto de 2009, la que es reformada y codificada por las Resoluciones Nos: A 006 de 28 de septiembre de 2009; A 0008 de 3 de marzo de 2010; y, A 0010 de 31 de marzo de 2011; que estructuran la gestión municipal a través de la creación de nuevas Secretarías, quienes ejercerán rectoría, dirección, planificación, gestión y evaluación sectorial de las dependencias que estén a su cargo; estas Secretarías son:

- De inclusión Social, que sustituye a la Secretaria de Desarrollo Social
- De Salud
- De Educación, Recreación y Deporte
- De Cultura
- De Ordenamiento Territorial Habitación y Vivienda, en lugar de la Secretaría de Desarrollo Territorial
- De Movilidad
- De Ambiente
- De Desarrollo Productivo y Competitividad, en lugar de la Secretaría de Desarrollo Económico
- De Coordinación Territorial y Participación, en lugar de la Coordinación Territorial

También crea en el nivel Asesor tres nuevas Secretarías Generales como son: Secretaría General de Planificación; Secretaria de Seguridad y Gobernabilidad; y, Secretaria de Comunicación. Adicionalmente agrega al nivel de gestión en el 2011, la Agencia de Control la que coordinará y controlará todas las Comisarias del MDMQ y el Registro de la Propiedad; para el 2012 se adiciona a este nivel la Agencia de Comercio y en 2013, la Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

En cuanto a la Administración General se ajustan sus dependencias y ahora tendrá bajo su responsabilidad y control las direcciones de: Informática, Financiera, Financiera Tributaria, Administrativa, Recursos Humanos, Archivo Metropolitano, Catastro y Empresa Metropolitana de Tecnologías de la Información y Comunicación. Esta reestructuración institucional contemplo además la Disolución y liquidación de cuatro corporaciones y una Empresa creada en la administración anterior, como son: Corporación para el manejo del aire de Quito CORPAIRE, Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Corporación de Salud Ambiental de Quito denominada “Vida para Quito”, Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito, y la Empresa de Desarrollo Urbano de Quito EMDUQ.

- ☑ ***Un Nuevo Plan de Desarrollo:*** Cumpliendo con lo que establece la constitución política vigente y el COOTAD, y a fin de que el Distrito Metropolitano de Quito cuente con un Plan Metropolitano que planifique las líneas de acción para el desarrollo de la

ciudad a futuro; Se elabora de forma participativa el Plan Metropolitano de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial los cuales fueron elaborado sobre la base del Plan de Gobierno Local presentado por el Dr. Augusto Barrera en el 2009, cuando estaba de candidato a la Alcaldía de Quito; así como sobre lo que estipula el Plan Nacional del Buen Vivir y los lineamientos establecidos por la SENPLADES. De esta manera y centrando nuestro análisis en el Plan Metropolitano de Desarrollo, este fue aprobado por el Concejo Metropolitano de Quito, con Ordenanza No. 170 de 30 de diciembre del 2011, en él define la visión de desarrollo que la ciudad de Quito tendrá por un periodo de tiempo de 10 años considerados desde 2012 al 2022, cuyo objetivo principal es el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el desarrollo y ordenamiento territorial, incorporando los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad, a través de la ejecución de siete ejes estratégicos.⁸

El incremento del Presupuesto Institucional

El Presupuesto Institucional ha sido uno de los instrumentos más importantes en esta gestión, y ha tenido un incremento importante desde el 2009⁹, tal como lo podemos apreciar en el siguiente cuadro:

Tabla 12. Presupuesto Codificado MDMQ 2009-2013

Año	Presupuesto Codificado
2009	467,958,725.73
2010	483,030,022.81
2011	590,694,600.25
2012	689,661,302.95
2013	880,940.137.00

Fuente: MDMQ

Elaboración: Marisol Ayala

Como podemos apreciar en el cuadro anterior la Administración de General® Paco Moncayo, dejó un presupuesto codificado de \$467'958.725,73 millones de dólares, que ha ido incrementándose año tras año, hasta llegar en el 2013 a un presupuesto

⁸ Este Plan se explica ampliamente en el segundo capítulo de este estudio.

⁹ Ultimo año de gestión de la administración anterior y primero de la actual

codificado de \$880.940.137 millones de dólares, correspondiente a un incremento aproximadamente del 88%: con los cuales se ha financian nuevas Centralidades Distritales y las competencias Tránsito y Transporte Terrestre, así como la ejecución de los grandes proyectos Distritales como: La Fase I y II del Metro, la fase II del Nuevo Aeropuerto Internacional; la nueva Red Vial del Distrito que incluye una ruta que integra los valles “Ruta Viva”, el Puente San Pedro y del Chiche; Parques Metropolitanos la Armenia, Cuscungo, Chilibulo y Bicentenario; la Operación de los Corredores Sur Oriental y Sur Occidental, entre otros.

De este Presupuesto también se financian las Administraciones Zonales, siendo su asignación presupuestaria la siguiente:

Tabla 13. Presupuestos Zonales 2009-2013

DEPENDENCIA	2009	2010	2011	2012	2013
ADMINISTRACION ZONAL NORTE	7,957,125.53	9,160,150.25	13,209,420.61	13,953,945.08	12,227,869.88
ADMINISTRACION ZONAL SUR	5,923,488.73	8,491,286.91	10,876,139	9,997,472.86	9,752,256.78
ADMINISTRACION ZONAL CENTRO	5,190,746.53	7,216,292.79	7,517,337.60	6,345,609.45	6,796,909.92
ADMINISTRACION ZONAL LOS CHILLOS	4,472,583.94	6,515,428.61	7,775,165	6,401,012.24	6,654,025.27
ADMINISTRACION ZONAL TUMBACO	4,440,157.42	6,536,967.60	7,936,578.92	8,339,516.56	7,380,075.73
ADMINISTRACION ZONAL LA DELICIA	5,363,088.66	7,820,140.00	9,332,662	9,229,189.95	7,084,032.72
ADMINISTRACION ZONAL QUITUMBE	5,844,679.71	12,991,356.42	11,455,294.31	10,494,122.61	8,553,867.72
ADMINISTRACION ZONAL CALDERON	3,312,256.50	4,679,383.91	7,349,900	5,836,932.50	5,048,451.88
ADMINISTRACION ESPECIAL TURISTICA LA MARISCAL	---	---	---	---	257,256.00
TOTAL	42,504,127	63,411,006	75,452,498	70,597,801	63,754,746

Fuente: Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana MDMQ

Elaboración: Marisol Ayala

En la tabla anterior se refleja que desde el 2009, se inicia con un presupuesto de \$42.594.127 para las Administraciones Zonales, y este se va incrementando cada año, a excepción del 2013, en el cual se evidencia una ligera disminución en comparación al 2011

y 2012; sin embargo, el presupuesto de las Zonas también se ha incrementado en los últimos cuatro años en promedio del 50% aproximadamente. También la Administración Zonal que tiene mayor Presupuesto es la Administración Zonal Norte Eugenio Espejo por ser una de las más grandes, mientras las que tienen menor Presupuesto son las Zonas más pequeñas como Calderón y la nueva Administración Especial Turística la Mariscal.

En el caso de la Administración Zona Norte “Eugenio Espejo”, el desglose de su presupuesto ha sido el siguiente.

Tabla 14. Presupuesto Zonal 2009-2013

Detalle	2009	2010	2011	2012	2013
Eje Social y económico	934,358.01	1,425,264.51	300,910.00	1,791,589.58	584,275.94
Obra Pública :	2,886,559.06	1,292,381.46	1,643,562.85	5,393,328.97	4,746,803.93
Presupuesto Participativo	0	1,759,768.31	1,684,249.50	1,684,250.00	1,626,637.33
Administración y RRH	4,061,485.20	4,682,735.97	5,474,396.65	5,084,776.53	5,270,152.68
Total	7,882,402.27	9,160,150.25	9,103,119.00	13,953,945.08	12,227,869.88

Fuente: Administración Zonal Norte

Elaboración: Marisol Ayala

De la misma forma el Presupuesto de la Administración Zona Norte Eugenio Espejo, se incrementa durante el periodo 2009-2013, en un 55% aproximadamente, sobre todo en el rubro de Obra Pública. Este Presupuesto Zonal se distribuye básicamente para los Gastos Operativos de la Administración, el pago de Nómina, la ejecución de Obra Pública, la realización del Presupuesto Participativo, así como para la ejecución del eje Social y Económico.

Es importante anotar que en los Presupuesto Zonales desde el año 2010, se fija un rubro para ejecutar Presupuesto Participativo en cada uno de los territorios, a fin de que la institución priorice obras de infraestructura conjuntamente con la comunidad, en cada parroquias urbana y rural de las Administraciones Zonales, lo que ha permitido que el presupuesto institucional a parte de incrementarse, también se vuelva democrático y participativo.

Si bien en el MDMQ, se estructura un nuevo modelo de gestión para administrar la ciudad desde que Quito se constituye en Distrito Metropolitano en 1993, podemos señalar que estos primeros veinte años han sido marcados por el reto de asumir estas nuevas competencias y seguirlas consolidando a través de cinco Administraciones Municipales con Alcaldes de diferentes tendencias políticas, sin embargo el traslado de competencias hacia las diferentes Administraciones Zonales para una atención directa y oportuna a la ciudadanía, aún no termina de desconcentrarse, pues aún existen dependencias municipales como algunas Secretarías Metropolitanas que siguen siendo ejecutoras de la política pública en lugar de formuladoras y evaluadoras, lo mismo sucede con los servicios ciudadanos estos lamentablemente siguen siendo centralistas controlados aún desde una Administración General que poco toma en cuenta la singularidad de cada territorio y la opinión y sugerencias de una comunidad muchas veces controversial, exigente y crítica a la gestión Municipal; pues espera mucho de su ciudad considerada la más desarrollada del país, tal y como lo demuestran los indicadores demográficos, sociales y económicos de Quito y de la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”, que revisamos en la siguiente sección.

CAPITULO IV

CONTEXTUALIZACION DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, LA ADMINISTRACION ZONAL NORTE “EUGENIO ESPEJO”, Y LAS PARROQUIAS KENNEDY Y COMITÉ DEL PUEBLO.

La información que se ha tomado para esta contextualización proviene principalmente del Instituto Nacional de Estadística INEC, y del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Secretaria General de Planificación, del Instituto de la Ciudad y de la Dirección Metropolitana de Gestión de la Información. El nivel de actualización de los datos demográficos como de la mayoría de indicadores socioeconómicos corresponde al Censo de Población y Vivienda de 2010.

Cuando hablamos de Quito, estamos hablando de una ciudad Andina que está ubicada, en la parte occidental de la cordillera de los Andes, sobre la Hoya de Guayllabamba, con una extensión territorial de 422.802 hectáreas (Cevallos, 2011). Una ciudad colonial que en 1809 dio el primer grito de la independencia en América y que en 1972 se constituyó en el primer patrimonio cultural de la humanidad, que en la actualidad es una de las 28 ciudades maravilla del mundo y también uno de los mejores destinos turísticos, que trabaja para constituirse en una ciudad autónoma y en un referente Regional. Administrativamente está dividida en 65 parroquias, 32 urbanas y 33 rurales, con una población según el último censo 2010 de 2'239.191 habitantes, equivalente al 15%, de la población total del Ecuador.

Uno de los puntos importantes para el desarrollo de la ciudad ha sido cuando Quito fue declarada en 1993 como Distrito Metropolitano, desde donde nace la necesidad de realizar un ordenamiento territorial, a fin de garantizar la desconcentración de los servicios municipales para que lleguen de forma más directa y eficiente a la ciudadanía, de esta forma a partir de 1994 y de acuerdo a las necesidades de la ciudad se van creando varias Administraciones Zonales, las que fueron institucionalizadas territorialmente en diciembre del año 2000, con la sanción de la Ordenanza de Zonificación No.002; las cuales están desconcentradas administrativa y financieramente y son las que representan al Alcalde en el

territorio y cumplen únicamente las competencias delegadas por el primer Edil capitalino, siendo una de estas la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”.

La Administración Municipal Zonal Norte “Eugenio Espejo”

La Administración Municipal Zona Norte “Eugenio Espejo”, fue una de las primeras en crearse en el DMQ, en 1994, para dar atención más directa a la población del centro norte de la ciudad, hoy en día es la segunda Zona más poblada, superada únicamente por la Zona “Eloy Alfaro” ubicada al sur de la ciudad; también es considerada el centro urbano más moderno de todo el Distrito, desde el punto de vista económico, financiero y de servicios; pero igualmente se destaca por ser un territorio complejo ya que tiene grandes asimetrías sociales debido a que su territorio lo integran sectores consolidados en donde casi no existe pobreza y sectores deprimidos y suburbanos en donde la pobreza y la falta de atención de las necesidades básicas de la población es muy alta. En esta Zona Administrativa el desarrollo del eje del Parque Bicentenario en el antiguo Aeropuerto, los Parques de la Carolina y Metropolitano así como la Mariscal forman parte esencial de una importante centralidad urbana del Distrito. Además en este territorio se encuentran la mayoría de Entidades Públicas, Centros Comerciales, Universidades, Instituciones Educativas, Financieras y de Comercio de la ciudad.

Tabla 2. Mapa y Límites de la Zona Norte



Los límites de la Zona Norte son:

- **Al Sur:** con las Avs. Patria, Pérez Guerrero y Universitaria.
- **Norte:** con las Avs. Baca de Castro, del Maestro y Molineros.
- **Oriente:** la Floresta, el Batán, Monteserrín, San Isidro, Comité del Pueblo, La Bota.
- **Occidente:** Santa Clara de San Millán, Miraflores, La Gasca, Pambachupa, Cochapamba Sur, Cochapamba Norte, Pinar Alto, La Pulida y Atucucho.

Fuente y elaboración: Administración Zona Norte

La Administración Norte Eugenio Espejo, se ha convertido en el hipercentro de la ciudad, tiene una superficie de 52.017 hectáreas y está conformada por 17 parroquias, 9 urbanas como son: Concepción, Rumipamba, Kennedy, San Isidro del Inca, Iñaquito, Jipijapa, La Mariscal, Cochapamba y Belisario Quevedo; y, por 8 rurales como son: San José de Minas, Atahualpa, Chavezpamba, Perucho, Puellaró¹⁰, Guayllabamba, Nayon y Zambiza; cabe aclarar que por pedido de la comunidad y resolución de Alcaldía, también atiende al barrio Comité del Pueblo y La Bota que pertenecen a la parroquia del mismo nombre, que territorialmente corresponde a la Administración Zonal la Delicia.

Al centrarse nuestro estudio en las parroquias Comité del Pueblo y Kennedy a continuación realizaremos una contextualización a nivel general de las dos parroquias para después realizar un análisis de los principales indicadores socioeconómicos tanto del MDMQ, así como de la Zona Norte “Eugenio Espejo” y de las dos parroquias mencionadas.

Antecedentes históricos parroquia Comité del Pueblo

Para la contextualización de la Parroquia Comité del Pueblo se tomara como referencia los datos parroquiales que existen en las diferentes fuentes de información disponible, sin embargo para una breve reseña historia se considerará únicamente a los barrios: Comité del Pueblo y la Bota, que son los sectores que administrativamente da atención la Zona Norte.

La historia de este populoso sector se remonta a 1971, cuando estaba como presidente de la República el Dr. José María Velasco Ibarra, de esta forma nace la organización comunitaria “Comité Provienda Popular”, la cual está ligada al Partido Comunista, Marxista, Leninista Ecuatoriano PCMLE, siendo su presidente el Dr. Carlos Rodríguez Paredes, para consecutivamente tomar el nombre de “Comité del Pueblo”. Es así que en 1974, esta agrupación toma posesión de la Hacienda Eloísa, para posteriormente comprar 140 hectáreas de la misma, a 11 sucres el m² pagando un valor referencial de 16'000.000 millones de sucres; consecutivamente realizan la zonificación y lotización del terreno llegando a determinar 12 zonas de las cuales 5 están ubicadas en la parte baja denominada

¹⁰ Estas cinco parroquias se las llama Norcentrales.

“La Bota”, y 7 en la parte alta denominada “Comité del Pueblo”, para inmediatamente dividir los lotes entre un promedio de 180 a 200 m². Sin embargo en la consolidación de este populoso sector sus dirigentes no consideran una planificación integral ni tampoco tienen una visión a futuro ya que no planifican áreas para espacio público, equipamiento comunitario, áreas verdes y sistemas viales que respondan al crecimiento urbano (Lara, 2011: 2-4). Es así como se constituye este sector en donde sus habitantes lucharon por la adquisición y legalización de sus predios, a través de la movilización social y política de sus dirigentes, la organización barrial y las mingas comunitarias. Si bien el Comité del Pueblo tiene más de 40 años de existencia sus moradores siguen luchando por la consolidación de su territorio, a través de la recuperación del espacio público, el mantenimiento y construcción de la red vial y la ejecución de un Plan Integral con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el que considera la Construcción de un moderno Centro de Comercio que se concluirá en el primer semestre del 2014, en donde se reubicará a los comerciantes autónomos que se han tomado por décadas la avenida principal del sector, recuperando de esta manera el espacio público para la seguridad y disfrute de la comunidad; la Construcción en el 2015, de un Bulevar en la calle Jorge Garcés; la Construcción de un Polideportivo para el 2016; y, la consolidación del eje social a través de planes de Seguridad Ciudadana, Ambiente, Cultura, Salud, Educación, Fortalecimiento del Tejido Social y la Organización Barrial¹¹.

Antecedentes históricos parroquia Kennedy

La Parroquia Kennedy está ubicada al noreste del DMQ, junto al nuevo Parque Bicentenario situado en el antiguo aeropuerto Mariscal Sucre en el sector de Chaupicruz, y debe su nombre al ex presidente de los Estados Unidos JF Kennedy. Surge en el marco de un proyecto urbanístico en terrenos adquiridos en 1964, siendo los militares los beneficiarios escogidos y privilegiados para este proyecto de vivienda y por tanto sus primeros moradores, se fue consolidando poco a poco sobre los ejes viales desarrollados en la parte norte de la ciudad y corresponde a la primera generación de barrios que se

¹¹ Este Plan Integral data desde la Alcaldía del Gral. © Paco Moncayo, y se está concretando la primera etapa en la actual Administración Municipal.

implantaron más allá de los límites del Plan G. Jones Odriozola. (Maximy y Peyronnie, 2000:135-137)

El suelo donde se asienta la parroquia Kennedy y sus barrios se cree era parte de la hacienda (Latifundio) Chaupicruz-Osorio, heredada por el Sr. Luis Stacey Guzmán, Esta hacienda se extendía desde las estribaciones del Pichincha hasta la Eloy Alfaro, aproximadamente, cruzando por el actual parque Bicentenario y la Av. 10 de Agosto y 6 de Diciembre en la parte oriental y por el norte colindaba en ese entonces con la hacienda Betania que comprendía parte del antiguo aeropuerto, a la altura de Andalucía, extendiéndose hasta la urbanización Betania; de esta hacienda aún quedan las antiguas casas ubicadas en la Av. de la Prensa, junto al colegio FAE y la otra en la urbanización Betania(Idem.p.137-149). Hoy en día está parroquia es una de las más consolidadas del DMQ y de la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”, se ha convertido en uno de los referentes de la parte norte de la ciudad por su desarrollo y atención de servicios básicos.

Principales Indicadores Demográficos, Sociales y Económicos del MDMQ, la Zona Norte y las parroquias Comité del Pueblo y Kennedy

Datos Demográficos

La extensión territorial y densidad demográfica del Distrito Metropolitano de Quito, de la Administración Zonal Norte y las parroquias Kennedy y Comité del Pueblo, se detalla a continuación:

Tabla 3. Distribución Poblacional por Género

Detalle	Hombres	Mujeres	Población
Comité del Pueblo	22.931	23.715	46.646
Kennedy	33.177	36.864	70.041
Zona Norte Eugenio Espejo	224.410	244.468	468.888
DMQ	1'088.811	1'150.380	2'239.191

Fuente: Dirección Metropolitana de Gestión de Información MDMQ. Elaboración: Marisol Ayala

La población del DMQ, según el último censo 2010 es de 2.239.191, habitantes de los cuales aproximadamente el 51% son mujeres y el 49% hombres, siendo el segundo cantón más poblado del país con una tasa de crecimiento del 22%, de los cuales 468.888 habitantes están en la Zona Norte¹², que corresponden al 21% del Distrito. De la población de la zona 70.041 habitantes están en la Kennedy siendo la parroquia más poblada de este territorio, y 46.646 habitantes en el Comité del Pueblo.

El Mayor grupo etario a nivel Distrital se encuentra en el rango de 30 a 49 años, es decir una población de adultos jóvenes, mientras que el menor grupo etario se encuentra en el rango de menores de 1 año, tendencia distrital que se mantiene a nivel Zonal y de las Parroquias Comité del Pueblo y Kennedy. En Quito la edad media de la población es de 29 años frente a los 32.65 años de la Zona Norte y los 33,65 años de la parroquia Kennedy es decir tienen una edad media superior a la Distrital, sin embargo en el Comité del Pueblo la edad media de su población es de 27.39 años es decir más baja que el promedio de la ciudad.

También la población Distrital relativamente es joven con una tasa de juventud del 28,11%, existiendo en la Administración Zonal y la parroquia Kennedy un porcentaje aún más bajo correspondiente al 26,95% y 26,92% respectivamente, por lo cual estos sectores tienen menor presencia de población joven, revisando los mismos datos en el Comité del Pueblo tenemos un porcentaje ligeramente más alto que llega al 29,48%, es decir tiene mayor presencia de población joven. De la misma forma revisando la tasa de envejecimiento esta es relativamente baja a nivel Distrital con el 6,32% de adultos mayores, siendo aún más baja en la parroquia Comité del Pueblo con 4,86% , y mucho más alta que el promedio distrital en la Zona Norte y la Kennedy con el 8,93% y 9,73% respectivamente.

¹² A la Población de la Zona Norte se le ha sumado también la población del Comité del Pueblo, ya que si bien no pertenece territorialmente a la zona, administrativamente si es atendida por disposición de Alcaldía.

Hay que tomar en cuenta también que la población de Quito presenta una mayor migración tanto a nivel interno como externo, sin embargo solo revisaremos los migrantes a escala internacional ya que son los únicos datos encontrados, teniendo a nivel distrital 43.379 personas que se encuentran en esta situación, siendo las mujeres las que más emigran en el DMQ, y los motivos más importantes por los que salen del país son por trabajo con el 55%, por unión familiar el 21%, por estudios con el 18% y otros motivos con el 6%. En cuanto a la Administración Zonal tenemos que han emigrado 12.087 personas, siendo en este territorio los hombres los que más salen del país y los motivos más importantes son por trabajo con el 43%, por unión familiar el 33%, por estudios el 17% y otros con el 7%. De la misma forma revisando los datos de la Kennedy esta migración llega a 1.980 personas y salen de este sector en igual porcentaje tanto hombre como mujeres, mientras que en el Comité del Pueblo migran 1.060 personas siendo las que más se van mujeres y los motivos de migración en las dos parroquias son los mismos del Distrito y de la Zona, solo que en porcentajes que en su mayoría son superiores al DMQ.

La población del Distrito Metropolitano de Quito es diversa de esta manera el 82,8% se definen como mestizos, el 6,7% como blancos, el 4,1% como Indígenas, el 2,6% como Afroecuatorianos, el 0,5% como Negros, el 1,5% como Mulatos y el 1,4% como Montubios. De igual forma en la Zona Norte se definen como mestizos un menor número de personas que el promedio Distrital con el 79,3%, en mayor porcentaje que el Distrital se definen como blancos un mayor número de personas con el 12,0%, lo mismo pasa con los indígenas con el 3,6%, con los Afroecuatorianos con el 1,7%, con los Negros con el 0,4%, con los Mulatos con el 1,2%, y finalmente con los Montubios con el 1%.

Revisando los mismos datos en la Kennedy el 82,1% se definen como mestizos, el 10,9% como blancos, el 2,9% como Indígenas, el 1,2% como Afroecuatorianos, el 0,3% como Negros, el 1% como Mulatos y el 1,1% como Montubios. De igual forma en el Comité del Pueblo se definen como mestizos el 78,9%, el 5,1% como blancos, el 3,2% como Indígenas, el 5,8% como Afroecuatorianos, el 1,7% como Negros, el 2,9% como Mulatos y el 2,1% como Montubios.

La población ocupada y que aporta al IESS en el Distrito Metropolitano de Quito, es del 62,2%, que aportan al Seguro Campesino del IESS es del 35,14% , que tienen seguro de salud privada es el 64,9% y Adultos Mayores Jubilados del 88,1%. La tendencia a nivel zonal es en menor porcentaje.

En cuanto a la parroquia Kennedy la población afiliada que aporta al IESS representa el 59,10,%, que aportan al Seguro Campesino del IESS es del 30,80% , que tienen seguro de salud privada el 16,50% y Adultos mayores Jubilados el 46,60% , mientras que en el Comité del Pueblo estos porcentajes disminuyen dramáticamente con el 47,4%, 6,49%, 0,16% y 26,09% respectivamente.

Indicadores de Pobreza

El principal indicador de pobreza que revisaremos, se detallan a continuación:

Tabla 4. Indicadores NBI

PARROQUIA	Pobreza por NBI (a)				Pobreza extrema por NBI (b)			
	No pobres	Pobres	No pobres %	Pobres %	No pobres extremos	Pobres extremos	No pobres extremos %	Pobres extremos %
Comité del Pueblo	33154	13230	71,48%	28,52%	43765	2525	94,55%	5,45%
Kennedy	57139	12587	81,9%	18,1%	67406	2274	96,7%	3,3%
Total DMQ	1563772	659233	70,3%	29,7%	2061367	155294	92,99%	7,01%

nte: Instituto de la Ciudad

Elaboración: Administración Zonal Norte

De esta forma en el DMQ, tenemos un índice de pobres por NBI (que se encuentra entre los quintiles que van del 3 al 5), correspondiente al 29,7%, de no pobres del 70.3%, y de extrema pobreza por NBI (que se encuentran en los quintiles 1 y 2) del 7,01% que es el más bajo a nivel nacional, mientras que en el Comité del Pueblo estos mismos indicadores son del 28,52% , 71,48% y 5.45% respectivamente, en cambio en la Kennedy este baja al

18,1% ,81,9% y 3.3% respectivamente, niveles que no superan al índice Distrital por lo que en estos sectores existe menor pobreza y extrema pobreza por NBI .

Indicadores de Educación

Los principales indicadores de Educación en el Distrito Metropolitano de Quito, los podemos apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 5. Indicadores de Educación

EDUCACIÓN	Comité del Pueblo	Kennedy	Zona Norte	DMQ
Tasa de Analfabetismo (10+)	2.50%	0,90%	1,83%	2,2%
Tasa de Analfabetismo (15+)	2.70%	0,90%	1,96%	2,4%
Promedio de Años de Escolaridad	6.5	12,6	12,1	10,7
Tasa Bruta de Asistencia Escolar	36,90%	34,02%	34,14%	36,48%
Tasa Neta de Asistencia a la Educa. Superior (18-30 años)	27.19	42,87%	40,01%	34,56%
Cobertura del Sistema de Educación Pública	64,43%	33,16%	41,69%	55,40%
Cobertura del Sistema de Educación Privada	35,57%	66,84%	58,31%	44,60%
Educación Superior con Título	10,46%	30,65%	28,74%	18,38%
Relación de Asistencia Escolar por Sexo	98,42%	98,08%	100,41%	99,15%
% hogares con niños en edad escolar que no asisten a clases	0,022	1,60%	1,90%	2,3%

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC 2010

Elaboración: Marisol Ayala

Según la tabla anterior la tasa de Analfabetismo (10+) a nivel Distrital es del 2.2% , y la de Analfabetismo (15+) es del 2.4%, una de las más bajas a nivel nacional, mientras que en la

Administración zonal es del 1.83% y 1.96% respectivamente siendo menor al promedio Distrital; sin embargo, este promedio es realmente sorprendente en la parroquia Kennedy ya que el mismo apenas llega al 0.90% en las dos tasas de Analfabetismo; en cambio en el Comité del Pueblo estos niveles son superiores al Distrital con una tasa del 2.50% y 2.70% respectivamente, las cuales sin embargo siguen siendo bajos. Estos indicadores del DMQ, son suficientes para considerar a Quito de acuerdo a los parámetros internacionales como libre de Analfabetismo.

Para el resto de indicadores de Educación en el DMQ, el promedio de Años de Escolaridad es de 10.7, la Tasa Bruta de Asistencia Escolar es de 36.48%; Tasa Neta de Asistencia a la Educación Superior (18-30 años) es de 34.56%; Cobertura del Sistema de Educación Pública es de 55.40% , Cobertura del Sistema de Educación Privada asciende a 44.60%, Educación Superior con Título equivalentes al 18.38%, Relación de Asistencia Escolar por Sexo alcanza el 99.15% y el porcentaje de hogares con niños en edad escolar que no asisten a clases corresponde al 2.3%; Como podemos observar en el cuadro anterior las tasas de la Zona Norte y la Parroquia Kennedy en todos los casos presentan mejores indicadores al promedio Distrital lo que demuestra una mayor cobertura de las necesidades básicas en Educación, sin embargo en la parroquia Comité del Pueblo las tasas en su gran mayoría son inferiores en cobertura a nivel Distrital lo que evidencia una menor atención de los servicios de educación en este sector.

Acceso a Servicios Básicos

La cobertura en servicios básicos de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y recolección de basura del Distrito Metropolitano de Quito, es la más alta a nivel nacional, como lo podemos apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 6. Cobertura Servicios Básicos

	Comité del Pueblo	Kennedy	Zona Norte	DMQ
AGUA POTABLE Y ALCANTARRILLADO	93,90%	99,0%	91,70%	72,1%
ENERGIA ELECTRICA	99,48%	99,94%	99,60%	99,57%
RECOLECCION DE BASURA	97,58%	99,89%	97,05%	96,52%

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC 2010

Elaboración: Administración Zonal Norte

De acuerdo a la tabla anterior el índice General de cobertura de Agua y Alcantarillado a nivel Distrital incluye el sector urbano y rural, llegando al 72.1% de cobertura, mientras que el promedio zonal es mucho más alto llegando a una cobertura del servicio del 91,70%, el cual sube en la parroquia Kennedy al 99%, y también en el Comité del Pueblo al 93.90%, hay que considerar que los dos sectores son urbanos. Todos estos porcentajes de atención de estos servicios superan el promedio Distrital, por lo que debemos señalar que la Zona Norte está bien atendida en cuanto a la cobertura de Agua Potable y Alcantarillado, al menos en sus parroquias urbanas.

En el Distrito Metropolitano de Quito, la cobertura en el servicio de Energía Eléctrica es del 99.57%, mientras que en la Zona del 99.60% y en la Kennedy del 99.94%, los dos porcentajes superiores al promedio Distrital, pero este mismo servicio en el Comité del Pueblo llega a una cobertura del 99.48%, menor en un pequeño valor a la cobertura total del Distrito, sin embargo estos indicadores están entre los más altos a nivel nacional; siendo la red de energía eléctrica la que más cubre esta necesidad en la ciudad ya que las otras formas de cubrir este servicio como generadores eléctricos y paneles solares no llegan ni al 1%.

De la misma forma la cobertura del Servicio de Recolección de Basura a nivel del DMQ, llega al 96,52%, tasa que es superior en la Administración Zonal con el 97,05% así como en la Kennedy con el 99,89% y en el Comité del Pueblo con el 97,58%. Teniendo una excelente cobertura en todos estos sectores y mucho más alta que el promedio Distrital.

Indicadores de Vías de Acceso

Los principales indicadores de las vías de acceso en el DMQ son:

Tabla 7. Vías de Acceso

	Calle o carretera adoquinada, pavimentada o de concreto	Calle o carretera empedrada	Calle o carretera lastrada o de tierra	Camino, sendero, chaquiñán	Río /mar / lago	Otro
Comité del Pueblo	84,49%	4,97%	8,19%	2,18%	0,00%	0,17%
Kennedy	96,26%	1,58%	1,49%	0,57%	0,00%	0,10%
Administración Zonal	87,04%	3,28%	6,99%	2,50%	0,00%	0,19%
DMQ	75,21%	7,72%	13,38%	3,35%	0,00%	0,27%

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC 2010

Elaboración: Marisol Ayala

Según el cuadro anterior la cobertura vial en calle o carretera adoquinada, pavimentada o de concreto en el DMQ, llega al 75,21%, frente al 87,04% de la Zona, el 96,26% de la Parroquia Kennedy y el 84,49% de la Parroquia Comité del Pueblo sector que sigue en proceso de consolidación en el tema de vías de acceso y circuitos viales. En cuanto al resto de calles o carreteras del DMQ, que se encuentran empedradas, lastradas, caminos vecinales, senderos, chaquiñanes, ríos y otro tipo de vías, estas llegan a una tasa general del 24,79%.

Indicadores Vivienda

En el DMQ la mayoría de viviendas son casas o villas con el 45,99% y departamentos en casa o edificio con un desarrollo vertical que llega al 40,48%, el resto de viviendas como cuartos en casa de inquilinato, mediaguas, ranchos, covacha y choza representan a nivel general el 13,53%, tendencia que es menor a nivel Zonal y en la parroquia Kennedy, mientras que los mismos indicadores son superiores en el Comité del Pueblo.

Indicadores económicos: Pea y Población en Edad de Trabajar

Sobre los indicadores de la Población Económicamente Activa y la Población en Edad de Trabajar, presentamos a continuación la siguiente tabla:

Tabla 8. Pea y Empleo

	Población en Edad de Trabajar	Población Económicamente Activa (PEA)	Población (Habitantes)	% Población Económicamente Activa (PEA)	% Población en Edad de Trabajar
Comité del Pueblo	37156	22913	70041	55,40%	87,00%
Kennedy	60240	37166	70041	53,10%	86,00%
Total Zona norte	358660	223480	422242	52,90%	84,90%
DMQ	1829227	1097521	2239191	49,01%	81,69%

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC 2010

Elaboración: Administración Zonal Norte

En el DMQ la población económicamente activa PEA representa el 49,01% y la población en edad de trabajar es decir personas que tienen entre 15 y más años, corresponde al 81,69%. En la Zona Norte estas mismas tasas representan el 52,90% y 84,90% respectivamente, mientras que en la parroquia Kennedy son del 53,10% y 86%, y en el Comité del Pueblo comprenden el 55,40% y 87%; Todas estas superiores al promedio Distrital.

Como podemos apreciar a lo largo de este capítulo los indicadores demográficos y socioeconómicos del DMQ, son los mejores a nivel nacional muy por encima de la mayoría de ciudades del país, demostrando de esta forma que Quito se ha constituido en la ciudad más desarrollada del Ecuador y por ende sus parroquias sobre todo urbanas, sin embargo hay que observar que aún queda mucho por trabajar en el desarrollo de la ciudad, sobre todo en el área rural y en el campo de la vialidad en donde ni siquiera a nivel urbano se ha logrado consolidar un sistema vial que logre descongestionar el tránsito; por esta razón en el MDMQ, se ejecutan Programas y Proyectos que ayuden a mitigar esta problemática siendo uno de estos el Presupuesto Participativo, a través del cual las Administraciones Zonales ejecutan obras de infraestructura a menor escala, consecuentemente en el siguiente acápite revisaremos esta experiencia en la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”, y en las parroquias Kennedy y Comité del Pueblo, durante estos primeros cuatro años de práctica.

CAPITULO V

LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL ZONA NORTE “EUGENIO ESPEJO” EN LAS PARROQUIAS KENNEDY Y COMITÉ DEL PUEBLO, DURANTE EL PERIODO 2010- 2013

La ejecución del Presupuesto Participativo en la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”, se ampara en la Ordenanza No. 187, en el Art.59B, que señala que las Administraciones Zonales establecerán el 40% del total de presupuesto de inversión para la ejecución de PP. De la misma forma en la Resolución de Alcaldía No. 107 de 2006, con la que se expide el Reglamento del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del DMQ, que determina en sus artículos 45 y 46 que las Administraciones Zonales establecerán los procedimientos necesarios para la discusión y priorización de las obras del PP, dando atención preferente a necesidades básicas como agua, alcantarillado, vías, seguridad, parques, alumbrado público, entre otras.

Cabe aclarar que si bien desde el 2006, se establece el marco legal para la ejecución de PP en el MDMQ, durante el período 2006-2009, únicamente se ejecutaron cabildos zonales que también priorizaron la ejecución de obras de infraestructura y en algunos casos proyectos y actividades sociales; el PP como tal y bajo una metodología institucionalizada se empieza a ejecutar desde el año 2010 en la actual Alcaldía, orientado básicamente para la construcción de obras de infraestructura y para ejecutarse únicamente en las Administraciones Zonales, sin embargo, por voluntad política de la actual administración municipal el PP, se incrementó del 40% al 50% del presupuesto asignado para obra pública en cada Zona Metropolitana.

Contexto y Metodología del Presupuesto Participativo del MDMQ

El Presupuesto Participativo en Quito, se lo define como el proceso de democracia participativa a través del cual la comunidad quiteña, analice, discuta y decide con la

administración municipal de forma voluntaria, en que sectores y barrios de su parroquia se debe invertir un porcentaje del presupuesto zonal de obra pública.

Los Objetivos principales según Andrade (2013), son los siguientes:

- ☑ Fortalecer la participación ciudadana, para decidir las prioridades de inversión, de la asignación presupuestaria para obra pública (movilidad y espacio público) en las Administraciones Zonales. (p.4)
- ☑ Promover la transparencia en la gestión de lo público, la ciudadanía va a conocer cuánto es el presupuesto Municipal que se invierte para presupuesto participativo. (p.4)
- ☑ Generar ciudadanía informada, más involucrada, exigente y crítica de la gestión municipal. (p.4)
- ☑ Estimular los mecanismos de solidaridad en las zonas. (p.4)
- ☑ Fomentar la corresponsabilidad ciudadana en la solución de los problemas que aquejan al DMQ. (p.4)

Según los objetivos señalados el PP del DMQ, promueve la participación ciudadana, la planificación participativa, una ciudadanía informada, la distribución presupuestaria con criterios de equidad, la gestión pública transparente y eficiente, así como el control social y la eliminación del clientelismo y la corrupción en el uso de los recursos municipales.

De esta forma el MDMQ, considera al PP bajo una lógica del territorio zonal, tomando en cuenta como unidad de planificación a cada una de las parroquias urbanas y rurales que estén bajo la jurisdicción de cada Administración Zonal. (Sepulvera, 2012: 21)

Además todas las intervenciones de PP, siempre deben estar en coordinación con el resto de dependencias municipales y articuladas a los ejes estratégicos del Plan de Desarrollo Metropolitano y a la consecución de las metas de los programas de vialidad y espacio público, los que permitirán fortalecer la conectividad y la construcción de ciudadanía a través de la apropiación y disfrute del espacio público y la consolidación de un

sistema de centralidades¹³. (Andrade, 2013:4-5). Tal y como lo podemos apreciar en el siguiente cuadro:

Tabla 15. Programas, metas y tipo de obras de Presupuesto Participativo

PROGRAMA	META	TIPO DE OBRA
Conectividad regional, interurbana y barrial	Todos los barrios con más de 5 años de antigüedad, legalizados en el DMQ, cuentan con un acceso debidamente pavimentado (asfaltado o adoquín) y señalizado para el ingreso del transporte público	Construcción y mantenimiento de vías locales y de interconexión barrial, así como mantenimiento de aceras y pintura de señalética horizontal y vertical.
Mantenimiento y adecuación de parques	Incrementar un 40% la superficie de parques verdes en el Distrito (5.900 ha)	Mantenimiento de Parques barriales y distritales
Revitalización de espacios públicos	Al menos 45.000 m2 de plazas, plazoletas, bulevares rehabilitados y mantenidos.	Plazas, graderíos, baterías sanitarias, cominerías, viseras, canchas, espacios recreativos, baterías de juegos, cerramientos, reparación de infraestructura comunitaria

Fuente: Plan Metropolitano de Desarrollo

Elaboración: Marisol Ayala

Revisando el cuadro anterior, podemos verificar que las obras que realizaran las zonas con PP, serán dirigidas hacia el fortalecimiento de la vialidad y la revitalización de espacios públicos a menor escala, en los que se incluye además parques e infraestructura comunitaria, estableciéndose techos máximos a invertir por tipo de obra; así tenemos que para las obras de vialidad el monto máximo a invertir será de 40 mil dólares y para espacio público de 35 mil dólares. Sobre las metas que se plantean en el mismo cuadro estas son a nivel Distrital y no existe una cuantificación del porcentaje en que los PP, han contribuido para su cumplimiento.

¹³ Estas Centralidades son lugares de interacción social y cultural y están vinculadas además con la presencia de equipamientos y de la dotación de obras de infraestructura en el espacio público y comunitario para su articulación y consolidación, y responden a las demandas de equipamiento e infraestructura desde el sector productivo. (Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial – pág. 63)

Del Presupuesto asignado cada Administración Zonal, deberá calcular el monto que designa para PP, a cada una de sus parroquias, bajo los siguientes criterios:

Tabla16. Criterio de asignación de Presupuesto Participativo para parroquias

1. Criterio de Igualdad: Población		
Definición	Indicador	Peso
El número de habitantes incide en la distribución del presupuesto. A mayor número de habitantes se destinan más recursos	Nro. De habitantes	40%
2. Criterio de Equidad: Pobreza		
Definición	Indicador	Peso
La gestión pública debe reconocer la heterogeneidad en las condiciones de vida de la población del DMQ en cuanto a satisfacción de necesidades básicas, de tal manera de asignar mayores recursos en aquellos territorios con mayores carencias en términos de necesidades básicas e ir disminuyendo las brechas	% de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	40%
3. Criterio de Gestión: Densidad Demográfica		
Definición	Indicador	Peso
La dispersión geográfica incide en los costos de la gestión pública. Pues zonas alejadas y con baja densidad en general son más costosas. Además de reconocer las diferencias campo ciudad	Densidad poblacional	20%

Fuente: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

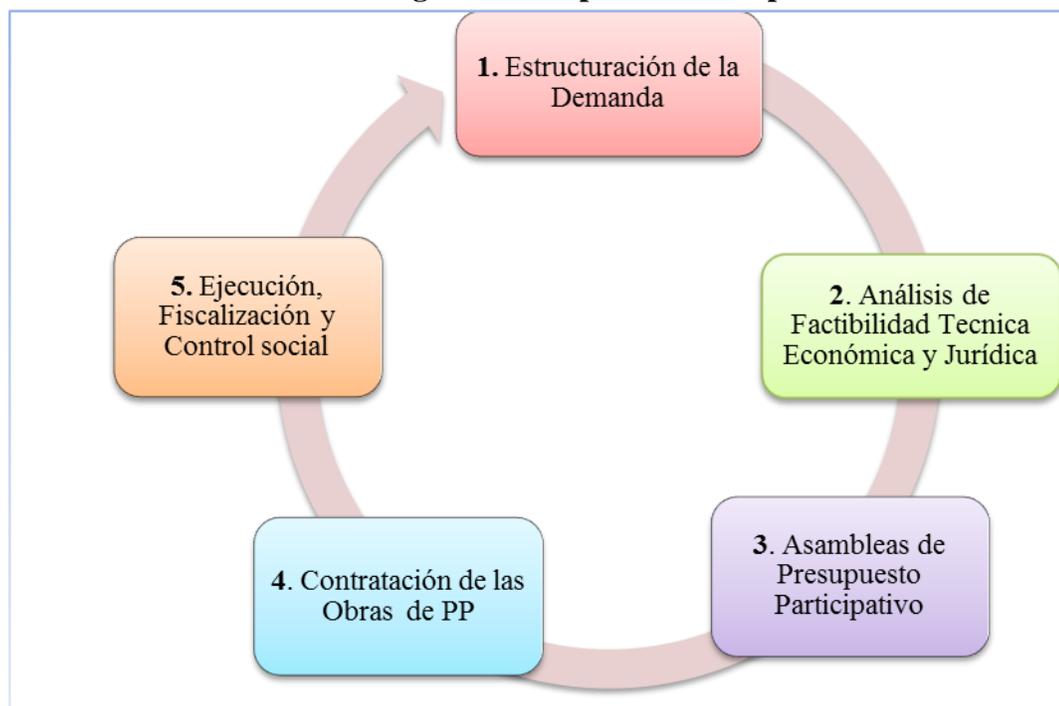
Elaboración: SCTPC

Con estos tres criterios lo que se pretende es que exista mayor igualdad, equidad y gestión justa en la distribución del PP por parroquia, beneficiando a los que menos tienen, a los sectores más poblados y a los más alejados de la ciudad como son las parroquias rurales.

La Metodología que se utiliza en el Presupuesto Participativo en el Distrito Metropolitano de Quito, fue diseñada por la Secretaria General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, dependencia encargada de la coordinación de las ocho Administraciones Zonales; la misma que al igual que toda metodología y a medida de lo posible se ha ajustado a la realidad y necesidades de cada territorio durante estos cuatro primeros años de ejecución, sin embargo hay que anotar que en la misma no se conforman cabildos zonales según lo establece la Ordenanza No. 187.

Para el efecto esta Metodología se ha estructurado en cinco fases las mismas que a lo largo de estos primeros cuatro años de aplicación, se ha ido adaptando a la singularidad del territorio, como se puede apreciar en el cuadro siguiente¹⁴:

Tabla 17. Metodología de Presupuesto Participativo



Fuente: SCTPC

Elaboración: Marisol Ayala

- a) **Estructuración de la Demanda:** En donde se reciben todas las demandas de la ciudadanía en cuanto a la necesidad de obras de infraestructura en los Programas: Movilidad Inteligente que correspondan a obras de vialidad en menor escala y de interconexión barrial; y, Mejoremos tu Ciudad que son obras de infraestructura comunitaria en el espacio público. Estas demandas se reciben de forma verbal en los diferentes espacios de participación de la Zona, o de forma escrita a través de una solicitud realizada por un representante de una organización barrial o de una persona natural; para luego consolidarse en una base de datos o matriz de obras de Presupuesto Participativo, en cuanto a las solicitudes de Obras que no corresponden a las

¹⁴ El detalle de esta metodología de Presupuesto Participativo ha sido tomado de las directrices dadas por la Secretaria de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana para la ejecución de los PP 2010, 2011, 2012 y 2013, así como de la experiencia vivida en la ejecución de estas asambleas en la AZNEE.

competencias de las Zonas estas, se canalizan a las diferentes instancias Municipales o Gubernamentales.

- b) Análisis de Factibilidad Técnico, Económico y Jurídico:** De las demandas presentadas por la ciudadanía, se verifica a nivel técnico que la obra sea factible de realizar, además se considera que la misma sea una solicitud consensuada con la comunidad y de prioridad básica (que no se priorice primero una cancha de fútbol antes que un adoquinado); posteriormente se revisa la viabilidad económica es decir que se pueda financiar con el presupuesto zonal y que la misma no supere los techos máximos de inversión establecidos para cada programa; en cuanto a la factibilidad Jurídica se examina que las obras que se solicitan, estén situadas en barrios legalizados y en espacios públicos y no privados.
- c) Asambleas de Presupuesto Participativo:** Para el efecto se realiza la convocatoria por escrito a la comunidad a través de invitaciones personalizadas a dirigentes y líderes barriales, y en el caso de las parroquias rurales se incluye además a Presidentes y Vocales de las Juntas Parroquiales, también se invita a personas naturales que hayan solicitado obras o se encuentren interesadas en los procesos participativos; adicionalmente se utilizan boletines informativos y se realizan invitaciones verbales en los diferentes espacios de participación y movilización social.

Después se realizan las Asambleas de Presupuesto Participativo con la comunidad, según el cronograma establecido por parroquia, que son dirigidas por el Administrador Zonal o por un funcionario directivo asignado, en donde primero se realiza la rendición de cuentas de la gestión Municipal, Zonal, y de la ejecución de las obras de Presupuesto Participativo del año anterior, posteriormente se les informa que presupuesto se asignó a su parroquia y los criterios utilizados; se presenta luego la matriz de obras de su parroquia y se explica la factibilidad técnico, económica y jurídica de las mismas, siendo los parámetros de priorización y calificación para la selección de las obras los siguientes:

Tabla 18. Tabla de Criterios para calificación de Presupuesto Participativo

Criterio Propuesto	Criterio Anterior	Definición	Puntaje	
Consensuada como única demanda a presentar en el barrio	Incentiva que en los barrios se realicen acuerdos para presentar una sola demanda	Se ha consensuado en el barrio presentar como única demanda	No	0
			Si	5
Obras que tuvieron alto puntaje en el presupuesto participativo anterior pero no fueron priorizadas (más de 18 puntos)	El proyecto concuerda con las prioridades del Distrito metropolitano, por tanto aporta al cumplimiento de los objetivos estratégicos	Las obras empataron en puntaje de calificación en la asamblea de presupuesto participativo 2010 y se dirimió por votación o sorteo, es justo que ésta obra en espera sea considerada con un puntaje de arrastre para el presente ejercicio	No	0
			si	2
Población Beneficiada	La inversión pública debe beneficiar al mayor número de personas	Se incentiva la equidad. Si la obra beneficia a mayor número de población el puntaje será más alto	Hasta 3 cuadras	2
			Entre 1 y 2 barrios	3
			Entre 3 y 4 barrios	4
			Más de 5 barrios	5
Inclusión (Obras ejecutadas)	Incentiva que la inversión se realice en todo el territorio de la Zona y no exista concentración de la obra pública en un solo territorio	Se incentiva la inclusión. Se trata de establecer más puntaje a la población que ha no ha sido beneficiada por mucho tiempo.	Hace 1 o 2 años	3
			Hace 3 y 4 años	4
			más de 5 años o nunca	5
Forma de decisión	Se incentiva a que las obras que se prioricen sean por consenso	Forma de decisión en presupuestación participativa parroquial	Sin acuerdo	0
			Acuerdo de la mitad más uno de los delegados acreditados	3

Fuente: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Elaboración: SCTPC

Con estos criterios la comunidad diserta, discute y decide las obras a ejecutarse, todo esto a través de una votación democrática de todos los asistentes a la asamblea, posteriormente se elige un comité de seguimientos de las obras y se firma una Acta de Presupuesto Participativo, en donde constan las obras seleccionadas los montos asignados, documento que es suscrito por el Administrador Zonal y del Comité de Seguimiento conformado generalmente por un representante de cada obra priorizada, quienes se reúnen

periódicamente con funcionarios de la zona para informarse del estado en que esta la ejecución de su obra.

- d) Contratación de Obras de Presupuesto Participativo**, para el efecto se conforma un Comité institucional y técnico que generalmente está integrado por: i) El departamento de Obras públicas de la zona el que se encarga de realizar los estudios, diseño, presupuesto definitivo y empaquetamiento de las obras, así como la elaboración de pliegos; ii) El Área Jurídica que se encarga de revisar los pliegos elaborar las resoluciones de adjudicación y elaboración de contratos; iii) El Área Administrativa y Financiera que se encarga de la subida de los pliegos al portal y la contestación de preguntas alusivas a los procesos de contratación así como el pago oportuno a los contratistas; iv) El Área de Fiscalización que se encarga de fiscalizar la ejecución de la Obra y la recepción de la misma; y, v) El Área de participación ciudadana que es responsable de realizar el seguimientos a los procesos de contratación y ejecución de la Obra y de realizar las reuniones con la comunidad para informarles sobre los avances de las mismas.
- e) Ejecución, Fiscalización y Control Social:** Que empiezan con la entrega del anticipo al contratista para que ejecute la obra de PP, la asignación de un fiscalizador interno o externo de la obra, y las reuniones de seguimiento a fin de garantizar el cumplimiento de los acuerdos de PP.

Esta Metodología también contempla mecanismos de cogestión entre las Administraciones Zonales y la comunidad, como el aporte económico comunitario para obras viales para lo cual antes de ejecutar la obra, pagara un porcentaje de la misma a la Zona; así como el aporte a través de mingas comunitarias, tanto para vialidad como espacio público siendo la obligación de la institución aportar con el material a utilizarse y la dirección y/o fiscalización de los trabajos o la obra. De la misma forma se consideran mecanismos de corresponsabilidad con la comunidad sobre todo orientados al cuidado y mantenimiento de las obras recibidas, para lo cual se firman actas de compromiso y entrega simbólica de la obra.

Actores Sociales

Los actores sociales que intervienen en el presupuesto participativo del Distrito Metropolitano de Quito, han sido clasificados en tres grupos principales como:

- El legislativo representado por la máxima autoridad del MDMQ, que es el Alcalde y los Concejales, quienes se encargan de aprobar el Presupuesto Municipal y las asignaciones para las Administraciones Zonales así como expresan su voluntad política para ejecutarlo.

- El ejecutivo representado por el Alcalde quien ha manifestado su voluntad política para que se ejecuten los presupuestos participativos, quien a su vez delega a los Administradores Zonales para que lo representen y dirijan las asambleas parroquiales de PP, y sean los responsables principales de la ejecución de los compromisos adquiridos con la comunidad. También están los funcionarios Municipales de las Administraciones Zonales principalmente de las áreas de Participación ciudadana quienes se encargan de la convocatoria y de la logística de las asambleas de PP y del área Técnica quienes se encargan en la asambleas de informar a la comunidad sobre los detalles de las obras y sus especificaciones técnicas así como el presupuesto referencial de las mismas.

- La comunidad en general que está representada por hombres, mujeres, jóvenes, adultos mayores y grupos sociales, excluidos de las parroquias, sectores y barrios de la zona; quienes pueden participar de manera individual o en representación de organizaciones formales o informales, a fin de discutir, debatir y decidir de manera democrática sobre la inversión del presupuesto participativo municipal en obras de infraestructura que su comunidad necesita. También se constituyen en una especie de veeduría ciudadana que realiza el seguimiento al cumplimiento y ejecución de las obras priorizadas en los plazos y con los presupuestos aprobados.

Hay que señalar que a pesar de que el Presupuesto Participativo concebido en Porto Alegre, considera también como actores sociales a la pirámide participativa que integra a la sociedad civil con el ejecutivo, en el MDMQ no pasa lo mismo ya que primero quien participa en PP, no es la sociedad civil sino únicamente la comunidad la que tiene vínculo directo con el ejecutivo sin necesidad de representantes.

Resultados del Presupuesto Participativo en la Administración Zonal Norte, análisis de las Parroquias Kennedy y Comité del Pueblo.

Como lo indicamos anteriormente el Presupuesto Participativo en la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”, al igual que resto de Administraciones Zonales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, inició su ejecución en el 2010 y hasta la presente fecha se ha realizado por cuatro años consecutivos, siendo sus resultados los siguientes:

Participación de la Ciudadanía

La participación de la ciudadanía en las asambleas de PP en la Administración Zona Norte durante el periodo 2010-2013, ha sido la siguiente:

Tabla 19. Participantes Asambleas de PP Zona Norte 2010-2013

Año	Nro. Asambleas	Hombres	Mujeres	Total
2010	15	280	198	478
2011	13	379	417	796
2012	18	138	151	289
2013	18	108	95	203
TOTAL	64	905	861	1766

Fuentes: Listados de Asambleas de Presupuesto Participativo Zona Norte

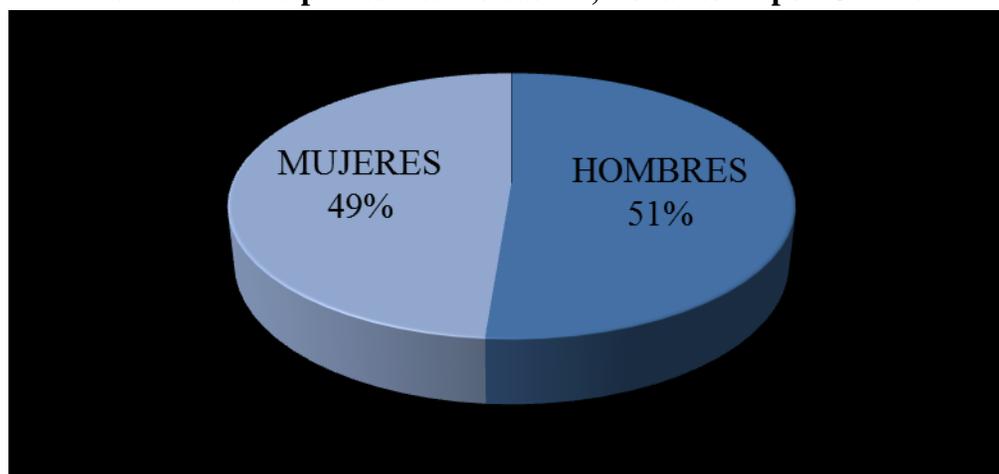
Elaboración: Marisol Ayala

Revisando los datos de participación en estos cuatro primeros años de implementación de PP en la Administración Zonal, se han realizado 64 asambleas de las cuales 32 fueron en el sector urbano y 32 en el sector rural, que contaron con la presencia de dirigentes, líderes

barriales, presidentes, vocales de Juntas Parroquiales y comunidad en general. Como podemos apreciar en el cuadro anterior en cuanto al número de asambleas de PP de la Zona Norte, en los dos primeros años estas varían, debido a que en el 2010 no se realizaron Asambleas de PP en el Comité del Pueblo, por conflictos sociales y la falta de organización barrial y consolidación del tejido social, y en las parroquias Rumipamba y Jipijapa por cuanto no existían pedidos de obras por tratarse de parroquias sin mayores necesidades de infraestructura pública que atender. En el 2011 no se realizan Asambleas de Presupuestos Participativos en las Parroquias: Iñaquito, Jipijapa, Concepción, Rumipamba y Mariscal debido a que no se presentan necesidades de obra pública a menor escala por tratarse de sectores consolidados; mientras que en el 2012 y 2013 se realizan Asambleas de PP en todas las 18 parroquias urbanas y rurales de la Zona.

En cuanto al número de participantes en Asambleas de PP, durante el periodo 2010-2013, han participado aproximadamente 1.776 personas, de las cuales 905 han sido hombres que representan un 51% y 861 han sido mujeres que corresponden al 49%, por lo que podemos asegurar que en este proceso democrático de participación ha existido equidad de género, venciendo el paradigma de la falta de participación de las mujeres.

Tabla 20. Participantes Asambleas PP, Zona Norte por Género



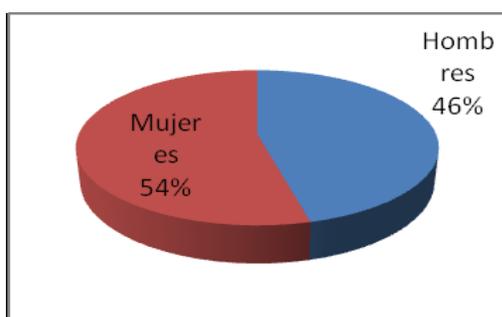
Fuente: Zona Norte

Elaboración: Marisol Ayala

Sobre las parroquias investigadas Kennedy y Comité del Pueblo las mismas están ubicadas en el sector urbano de la Zona y se encuentran asentadas en el lado nor-oriental de la ciudad de Quito, cabe destacar que la Kennedy es un sector muy consolidado y tiene al menos un 33% más de habitantes que el Comité del Pueblo, además está más densamente poblada y tiene una menor tasa de Necesidades Básicas Insatisfechas que cubrir con 10.65 puntos porcentuales menos que el Comité del Pueblo, que además tiene menor número de habitantes y densidad poblacional, sin embargo tiene mayores necesidades básicas que atender. Cabe aclarar que la Parroquia Comité del Pueblo, si bien está bajo la jurisdicción de la Administración la Delicia, por pedido de la comunidad y voluntad política del MDMQ es atendida por la Administración Zonal Norte en los barrios, Comité del Pueblo y la Bota que abarcan aproximadamente el 90% de la población de toda la parroquia.

Analizando los datos de participación en las dos parroquias podemos señalar, que en la Kennedy se realizaron cuatro asambleas de Presupuesto Participativo, una por cada año desde que se iniciaron en el 2010; en estas participaron 113 personas como lo podemos apreciar en el siguiente cuadro:

Tabla 25. Detalle de participantes asambleas PP Kennedy



Fuente: Administración Zona Norte

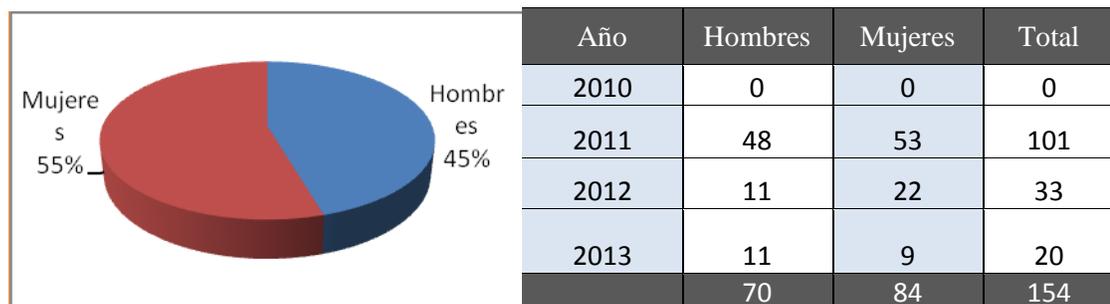
Año	Hombres	Mujeres	Total
2010	17	22	39
2011	18	17	35
2012	10	15	25
2013	7	7	14
	52	61	113

Elaboración: Marisol Ayala

Del total de participantes el 54% fueron mujeres es decir 61, y el 46% fueron hombres es decir 52, existiendo una relativa equidad de género pero hay que destacar un hecho importante como es la mayor participación de las mujeres.

En cambio en el Comité del Pueblo se realizaron únicamente tres Asambleas de PP, así tenemos:

Tabla 26. Detalle de participantes asambleas PP Comité del Pueblo



Fuente: Administración Zona Norte

Elaboración: Marisol Ayala

De esta forma las asambleas de PP del Comité del Pueblo se realizaron desde el 2011, en las que participaron 154 personas, de las cuales 70 fueron hombres que equivalen al 45% y 84 mujeres que equivalen al 55%, por lo que también en esta parroquia existió mayor participación de mujeres es decir con una relativa equidad de género, con lo que se logra una ciudadanía más integral y se fortalece la gobernabilidad democrática y más equitativa de este sector.

Si revisamos los cuadros de participación de la ciudadanía en PP, debemos anotar que tanto en la Kennedy y Comité del Pueblo cada año va disminuyendo la participación de la comunidad y si bien existe una relativa equidad de género si hay que destacar la baja participación.

Durante esta investigación también se realizaron 17 entrevistas a los actores sociales de las dos parroquias estudiadas y que participaron en estas asambleas de PP, fin de conocer con más profundidad su experiencia de participación, se les selecciono sin ningún criterio definido, únicamente considerando que hayan participado por más de una ocasión en este proceso. Una vez sistematizadas las entrevistas mostraron la siguiente información:

Del total de personas entrevistadas el 71% fueron mujeres y el 29% hombres, con una edad promedio de 56 años, además este grupo muestra la siguiente instrucción formal: 35% primaria, 41% secundaria, 12% superior, y sin instrucción el 12%. Por más que se buscó que exista equidad de género en las entrevistas esto no fue factible debido a la falta de tiempo de las personas que debíamos entrevistar siendo las mujeres las que presentaron mayor predisposición para ser visitadas y consultadas; de la misma forma este grupo analizado en su mayoría son adultos mayores evidenciándose la poca presencia de actores jóvenes, y como manifestó uno de ellos por la desconfianza que siente ante la gestión pública, por temor a ser manipulados por los actores sociales y políticos; adicionalmente y de acuerdo a los datos iniciales debemos destacar la baja instrucción formal de este grupo ya que apenas el 12% tiene instrucción superior, tasa más baja al promedio Distrital del 18.38%.

En estas entrevistas también se consideraron preguntas en cuanto a la organización social, la participación ciudadana, la afinidad política del grupo y la gestión institucional, cuya información es la siguiente: El 53% de personas entrevistadas no pertenecen a ninguna organización social, mientras que apenas el 35% pertenecen a Comités Pro mejoras y el 12% a otras organizaciones barriales, de estos dos grupos que son parte de alguna organización social el 80% según sus propios datos está legalizada en el Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES y el 12% restante pertenecen a organizaciones de hecho. Datos que reflejan la realidad de estas dos parroquias estudiadas, ya que en las mismas existe poca organización barrial, falta de consolidación del tejido social y escasa cohesión con la administración Zonal Norte.

En cuanto a la pregunta 13 sobre si la comunidad conoce lo que significa la participación ciudadana, al respecto respondieron lo siguiente: “ser unidos como barrio”, “mejorar las relaciones entre vecinos”, “sacar el barrio adelante”, “participar en actividades del barrio”, “Buen vivir” y finalmente “trabajo conjunto comunidad- municipio”. Manifestando la mayoría de los entrevistados más de un concepto y siendo los dos últimos los más expresados, lo que demuestra que la comunidad tienen algunas nociones de lo que es la participación ciudadana y la identifican además con el gobierno local más que

con el central, esto se puede atribuir en parte a las escuelas de formación ciudadana que el MDMQ, viene desarrollando desde el 2010 con dirigentes y líderes barriales, así como representantes de organizaciones y comunidad en general; en donde se ha sensibilizado en temas de Derechos, Identidad, Ciudad, Participación Ciudadana, Desarrollo y Buen Vivir, entre otros.

Sobre las formas de participación en el MDMQ, la mayoría ha manifestado que conoce en primer lugar las Mingas, los Presupuestos Participativos, las Escuelas de Formación Ciudadana y el Consejo Zonal de Seguridad, adicionalmente han indicado que han participado más activamente en los cuatro primeros mecanismos mencionados. Todos estos dispositivos promovidos desde el MDMQ a través de la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”.

También del grupo entrevistado el 88% conoce y ha participado al menos por una sola vez en el Presupuesto Participativo que se ejecuta en la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”, siendo el 2013 el año en que mayores actores han participado y esto debido a que este mecanismo se ha ejecutado por cuatro años consecutivos; mientras que el 12% no lo conoce ni tampoco ha sido parte del mismo, definiendo además la gran mayoría a los Presupuestos Participativos como: “Ayuda del municipio para los barrios”, “fondo para obras” y “aporte del 50% del municipio en obras”. Adicionalmente el grupo entrevistado también señaló que se enteró de la existencia de Asambleas de Presupuesto Participativo, a través de la invitación de instancias municipales, considerando un 70% que estas asambleas han sido democráticas porque, “permite participar con ideas y proyectos”, “se puede opinar” y “permite tomar decisiones”; y un 30% que no han sido democráticas porque “no se permite exponer”, “no existe tiempo para participar” y “no han sido tomados en cuenta”. Además han manifestado que la motivación para participar ha sido “para que con obras mejore el barrio y lograr el buen vivir”, siendo las obras más solicitadas por el grupo entrevistado cuando participaron en estas asambleas las de vialidad, servicios básicos y espacio público, manifestando además el 82% de los entrevistados que la Zona Norte ha cumplido con las obras de presupuesto participativo acordadas y el 18% restante que no ha cumplido.

Sobre el aspecto político del grupo entrevistado, el 70% se identifican con el movimiento Alianza País, el 6% es liberal, el 6% es de derecha y el 12% es apolítico, también han indicado que el 53% son afiliados a una tienda política mientras que el 47% restante no lo son.

En cuanto a la gestión institucional el 70% del grupo ha manifestado que la Zona Norte, tiene una gestión “buena, oportuna resolución de los requerimientos de la ciudadanía” también han señalado que el MDMQ y el gobierno son afines políticamente, tienen buenas relaciones y trabajan en conjunto por la comunidad, y el 94% reconoce que promueve la participación ciudadana y el presupuesto participativo ya que mantiene constante contacto con la comunidad y acepta sus opiniones. Sin embargo debemos considerar que estas respuestas tienen un cierto grado de incertidumbre ya que las entrevistas fueron realizadas por la persona responsable de esta investigación que también forma parte de la administración municipal y estuvo en las asambleas de PP.

El Presupuesto y las Demandas atendidas

El Presupuesto general de la Administración Zonal Norte¹⁵ durante estos primeros cuatro años de implementación de este mecanismo de participación ciudadana, asciende a \$48.551.385.82 millones de dólares, de los cuales se ha asignado \$6.754.905,14 millones de dólares para Presupuestos Participativos, que equivale a un porcentaje promedio del 14,33% del total del presupuesto Zonal, el que mantiene la misma tendencia distrital de la baja asignación de presupuesto a las administraciones zonales, sobre todo para la atención de las demandas más prioritarias de obras de infraestructura pública que necesita la comunidad.

Tal y como lo podemos apreciar en el siguiente cuadro:

¹⁵ El Presupuesto de la Administración Zonal Norte al igual que el resto de dependencias de la institución, es asignado por la Administración General conjuntamente con la Secretaría de Planificación del MDMQ, para posteriormente aprobarse en el Concejo Metropolitano, siendo el presupuesto de la Zona Norte el más alto de las ocho Administraciones Zonales.

Tabla 21. Presupuesto Zonal para PP periodo 2010-2013

AÑO	PRESUPUESTO ZONAL	PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	%
2010	9,160,150.25	1,759,768.31	19.21%
2011	13,209,420.61	1,684,249.50	12.75%
2012	13,953,945.08	1,684,250.00	12.07%
2013	12,227,869.88	1,626,637.33	13.30%
TOTAL	48,551,385.82	6,754,905.14	14.33%

Fuente: Administración Zonal Norte

Elaboración: Marisol Ayala

Con la asignación Presupuestaria para la Zona de \$ 6.754.905.14, para Presupuesto Participativo en estos primeros cuatro años se ha logrado ejecutar las siguientes obras de infraestructura pública:

Tabla 22. Obras ejecutadas con presupuesto participativo zonal 2010-2013

	Espacio Público	Acceso a Barrios	Infraestructura Comunitaria	Total Obras	Inversión
AÑO 2010	9	17	33	59	\$1,463,328.91
AÑO 2011	6	13	20	40	\$1,714,467.60
AÑO 2012	11	14	18	42	\$1,093,126.97
AÑO 2013	18	22	8	48	\$1,286,920.62
Total	44	66	79	189	\$5,557,844.10

Fuente: Administración Zonal Norte

Elaboración: Marisol Ayala

Durante el periodo 2010-2013, la Administración Zonal ha realizado un total de 189 obras de infraestructura, de las cuales el 23% han sido de espacio público, el 35% de vialidad y el 42% a Infraestructura Comunitaria, con una inversión total de \$5.557,844.10 dólares americanos, siendo la inversión más alta en el 2011 con \$1.714,467.60 y la más baja en el 2012 con \$1,093.126.97. Obras que hay que destacar fueron priorizadas por la comunidad de la zona norte bajo mecanismos democráticos favoreciendo a los sectores con mayores necesidades, además sin bien el presupuesto total invertido no cubre todas las necesidades de estos sectores el mismo fue invertido participativamente con la comunidad. La inversión Zonal por parroquia durante el mismo periodo ha sido la siguiente:

Tabla 23. Inversión zonal por parroquia en PP 2010-2013

Nro.	PARROQUIA	URBANO/RURAL	INVERSION 2010-2013
1	Atahualpa	Rural	\$317,308.29
2	Belisario Quevedo	Urbana	\$439,927.33
3	Cochapamba	Urbana	\$519,855.25
4	Chavezpamba	Rural	\$148,541.88
5	Concepción	Urbana	\$93,864.78
6	Comité del Pueblo	Urbana	\$436,569.92
7	Guayllabamba	Rural	\$334,691.38
8	Iñaquito	Urbana	\$233,147.92
9	Jipijapa	Urbana	\$142,506.80
10	Kennedy	Urbana	\$340,450.72
11	Mariscal	Urbana	\$45,286.19
12	Nayon	Rural	\$426,183.82
13	Perucho	Rural	\$406,702.14
14	Puellaro	Rural	\$375,086.45
15	Rumipamba	Urbana	\$78,362.16
16	San Isidro del Inca	Urbana	\$405,018.99
17	San José de Minas	Rural	\$407,090.74
18	Zambiza	Rural	\$377,061.92
Total Inversión			\$5,557,844,.10

Fuente: Administración Zonal Norte

Elaboración: Marisol Ayala

Analizando el cuadro anterior tanto a nivel urbano como rural se ha realizado una inversión de recursos económicos para Presupuesto Participativo, prácticamente equitativa, es así que en el sector urbano se invirtió \$2´723.335,48, sobre todo en los barrios asentados en la periferia y que tienen mayores necesidades que atender como las parroquias de: Cochapamba, Comité del Pueblo, Belisario Quevedo, San Isidro del Inca y Kennedy, mientras que las menores inversiones se reflejan en las parroquias urbanas consolidadas como Mariscal, Concepción, Rumipamba, Iñaquito y Jipijapa; En cuanto a lo Rural se invirtió en el mismo periodo analizado el valor de:\$2´834,508,62, hecho que es digno de destacar ya que son las áreas suburbanas las que tienen mayores necesidades básicas que cubrir y tradicionalmente las más olvidadas, siendo la parroquia de Nayón la que ha tenido mayor inversión, y la de Chavezpamba menor inversión y esto debido a que las obras priorizadas en esta parroquia tuvieron problemas por cuanto los espacios públicos donde se tenían que construir habían sido dados en comodato a otras entidades públicas.

Tabla 24. Comparativo presupuesto asignado y presupuesto gastado

Presupuesto codificado	Presupuesto Invertido	%
\$6,754,905.14	\$5,557,844,10	82%

Fuente: Administración Zonal

Elaboración: Marisol Ayala

Es decir que el presupuesto realmente invertido equivale al 82% del presupuesto codificado, por lo cual se dejó de optimizar en la inversión un 18% de recursos que corresponde al valor de \$1.197.061,04, que se pudieron convertir en Obra pública que beneficie a la comunidad de la zona norte, y esto debido a la demora en los procesos de contratación, a una reducción del costo al empaquetar obras de vialidad, y por último a problemas técnicos y legales que se presentaron en algunas obras.

El Presupuesto asignado a las Parroquias Kennedy y Comité del Pueblo

Estas asignaciones presupuestarias para cada parroquia durante estos 4 primeros años de ejecución de PP, cada año han sido las mismas, pese que para el 2011 ya se contaba con los datos del Censo de Población y Vivienda del 2010. Es así que el Presupuesto total asignado para la Kennedy es de \$505.290, mientras que para el Comité del Pueblo es de \$480.860; asignaciones presupuestarias que se explican por cuanto para el cálculo de estos valores se tomó en cuenta los factores señalados en la metodología utilizada para PP, como son número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas NBI, y densidad poblacional, sin embargo del presupuesto asignado para las dos parroquias realmente el ejecutado en su gran mayoría es menor, así tenemos:

Tabla 27. Comparado presupuesto asignado y gastado Kennedy y Comité del Pueblo

Parroquia	Presupuesto Asignado	Presupuesto Gastado	%
Kennedy	\$505,292.00	\$340,450.72	67.38%
Comité del Pueblo	\$480,860.00	\$436,569.92	90.79%

Fuente: Administración Zona Norte

Elaboración: Marisol Ayala

Revisando de forma general el Presupuesto asignado y el ejecutado en las dos parroquias podemos señalar que en la Kennedy el presupuesto asignado fue de \$505.292,00 mientras que el realmente gastado apenas llego a 340.450,72, equivalente al 67,38% lo que nos demuestra que aproximadamente se dejó de invertir en obras un 32,72%; de la misma forma en el Comité del Pueblo el presupuesto asignado fue de \$480.860 mientras que el presupuesto realmente invertido asciende a \$436.569.92, siendo los datos menos dramáticos en esta parroquia ya que no se invirtió alrededor del 9,21% en obra pública. Pese a que en las dos parroquias no se llego a realizar las inversiones totales de los presupuestos asignados, durante el periodo de ejecución 2010-2013, se lograron realizar importantes obras de infraestructura que beneficiaron a la comunidad de estos sectores. De esta forma en la Parroquia Kennedy en el mismo periodo, con Presupuesto Participativo se han realizado un total de 15 obras de infraestructura, de las cuales nueve son de Espacio Público con una inversión de \$268.031,27, dos de Acceso a Barrios con una inversión de \$24.120,99, y cuatro de Infraestructura Comunitaria con una inversión de \$48.298,46.

Tabla 28. Obras realizadas Presupuesto Participativo Kennedy

Año	Espacio Público		Acceso a Barrios		Infraestructura Comunitaria		Total Obras	Total Inversión
	Nro. Obras	Inversión	Nro. Obras	Inversión	Nro. Obras	Inversión		
2010	1	\$75,892.34			2	\$15,442.55	3	\$91,334.89
2011	4	\$85,029.28			1	\$26,343.17	5	\$111,372.45
2012	1	\$26,676.60			1	\$6,512.74	2	\$33,189.34
2013	3	\$80,433.05	2	\$24,120.99	0	\$0.00	5	\$104,554.04
Total por tipo de Obra	9	\$268,031.27	2	\$24,120.99	4	\$48,298.46	15	\$340,450.72

Fuente: Administración Zona Norte

Elaboración: Marisol Ayala

Estas Obras han beneficiado a la comunidad y de alguna manera han mejorado las condiciones de vida de los habitantes del sector, ya que han regenerado la vialidad, los espacios públicos como parques, plazas, espacios verdes y el centro de salud del sector, a nivel de información general detallamos cuales fueron las obras realizadas y los montos invertidos en cada una:

Tabla 29. Detalle de Obras de PP realizadas en la Kennedy

PROGRAMA	OBRA EJECUTADA	Año	INVERSION
Infraestructura comunitaria	Adecuaciones casa comunal Ledesma	2010	\$12,909.94
Infraestructura comunitaria	Primera etapa ampliación subcentro de salud Rumiñahui	2010	\$62,982.40
Espacio publico	Parque calle los chamburos y Eloy Alfaro	2010	\$15,442.55
Infraestructura comunitaria	Segunda etapa ampliación subcentro salud Rumiñahui	2011	\$26,343.17
Espacio publico	Arreglo malla cancha parque central	2011	\$21,572.57
Espacio publico	Recuperación esp. Verdes capitán Ramón Borja	2011	\$38,384.10
Espacio publico	Recuperación y diseño parque	2011	\$13,619.34
Espacio publico	Tarima y reparación cancha	2011	\$11,453.27
Espacio publico	Adecuaciones parque de la Kennedy	2012	\$26,676.60
Infraestructura comunitaria	Tercera etapa subcentro de salud la Rumiñahui	2013	\$6,512.74
Espacio publico	Remodelación parque la dolorosa	2013	\$41,536.21
Espacio publico	Cerramiento de malla para mini cancha de indo futbol en el parque	2013	\$14,840.42
Espacio publico	Readecuación Total del Parque entre las calles Luis Calisto E6D y E7	2013	\$24,056.42
Acceso a barrios	Adoquinado y bordillos pasaje las frutillas	2013	\$13,931.84
Acceso a barrios	Adoquinado pasaje los ciclanes, entre Lizarzaburo y los Capulíes	2013	\$10,189.15
TOTAL			\$340,450.72

Fuente: Administración Zona Norte

Elaboración: Marisol Ayala

Si bien estas obras de infraestructura pública son de baja inversión y de bajo impacto, las mismas han sido de gran importancia para la parroquia y el barrio donde se ejecutaron, ya que se trata de sectores populares y que tradicionalmente fueron olvidados.

En el Comité del Pueblo se realizaron 13 obras, de las cuales tres son de Espacio Público con una inversión de \$43.941,68, siete de Acceso a Barrios con una inversión de \$278.594,44, y tres de Infraestructura Comunitaria con una inversión de \$114.033,80.

Tabla 30. Obras con Presupuesto Participativo Comité del Pueblo

Año	Espacio Público		Acceso a Barrios		Infraestructura Comunitaria		Total Obras	Total Inversión
	Nro. Obras	Inversión	Nro. Obras	Inversión	Nro. Obras	Inversión		
2010	0		0		0		0	\$0.00
2011	0		4	\$175,703.49	1	\$66,866.58	5	\$242,570.07
2012	1	\$13,471.80	1	\$69,906.16	1	\$12,189.90	3	\$95,567.86
2013	2	\$30,469.88	2	\$32,984.79	1	\$34,977.32	5	\$98,431.99
Total por tipo de Obra	3	\$43,941.68	7	\$278,594.44	3	\$114,033.80	13	\$436,569.92

Fuente: Administración Zona Norte

Elaboración: Marisol Ayala

El detalle de la Obras que se ejecutaron durante estos primeros cuatro años de Presupuesto Participativo en el Comité del Pueblo, es el siguiente:

Tabla 31. Detalle de Obras Realizadas Comité del Pueblo

PROGRAMA	OBRA EJECUTADA	AÑO	INVERSION
Infraestructura Comunitaria	Adecuaciones jardín Thomas Rivadeneira	2011	\$39,368.06
Infraestructura Comunitaria	Construcción BBSS escuela Eplicachima	2011	\$27,498.52
Acceso a Barrios	Adoquinado 28 mayo, Gomez de la torre y varias calles	2011	\$175,703.49
Acceso a Barrios	Adoquinado calle c barrio Unidad y Progreso Comité del Pueblo	2011	\$69,906.16
Infraestructura Comunitaria	Readecuación guardería los Chiquitines comité del pueblo	2012	\$12,189.90

Espacio Público	Reparación cancha de vóley Gilberto Serrano	2012	\$13,471.80
Espacio Público	Visera y tribuna cancha barrio la Bota	2012	\$19,813.38
Infraestructura Comunitaria	Construcción de baterías sanitarias y camerinos en canchas gemelas	2012	\$34,977.32
Espacio Público	Impermeabilización de cancha de uso múltiple la Huella	2012	\$10,656.50
Acceso a Barrios	Escalinata en pasaje 1A	2013	\$10,218.99
Acceso a Barrios	Adoquinado calle Eugenio Delgado	2013	\$22,765.80
TOTAL			\$436,569.92

Fuente: Administración Zona Norte

Elaboración: Marisol Ayala

Una vez revisados estos resultados podemos destacar que en las asambleas de Presupuesto Participativo que se realizaron en la Zona Norte “Eugenio Espejo” y en las parroquias Kennedy y Comité del Pueblo durante el periodo 2010-2013, ha existido una baja participación de la ciudadanía, pues está en su totalidad no llega ni al 1% de la población de la Zona; De la misma forma la atención de las demandas se ajusta básicamente a obras de infraestructura que en este proceso ha sido baja ya que existe gran número de obras que no han sido atendidas, incluso aquellas que ya fueron priorizadas y contratadas, y esto debido al bajo presupuesto asignado y a su poca optimización, pues a pesar de que se contaba con el presupuesto se dejó de invertir \$1.197.061,04, en obras que hubiesen beneficiado a la comunidad. Sin embargo hay que destacar que las obras ejecutadas como vialidad, infraestructura educativa y de salud, así como la consolidación de espacios públicos y comunitarios para el disfrute y recreación de la ciudadanía, han llegado a mejorar por simple lógica las condiciones de vida de los moradores de estos sectores. De todas formas la ejecución de este mecanismo de participación durante estos primeros cuatro años, nos lleva a varias reflexiones y conclusiones que nos permitimos realizar en el siguiente capítulo.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES

La investigación realizada nos ha permitido llegar a una serie de conclusiones que comprenden el análisis de aspectos teóricos y empíricos, sobre el Presupuesto Participativo realizado en la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”, en las parroquias Kennedy y Comité del Pueblo, durante el periodo 2010-2013; en donde se han presentado bajos resultados a nivel de participación de la comunidad y atención de demandas de obra de infraestructura pública. De esta forma debemos señalar que la Hipótesis planteada al inicio de nuestro estudio se confirma pues los bajos resultados del PP en la Zona, después de nuestro análisis corresponden a cuatro aspectos importantes como son: El Modelo de Gestión Municipal; El Marco Legal de PP; La Metodología Aplicada; y, Los Actores Sociales que participan en este proceso. Sin embargo, debemos adicionar un aspecto más, que si bien no estuvo planteado en la hipótesis, es importante señalarlo como otro de los factores que han incidido en estos bajos resultados, como es la Dinámica propia de la Participación Ciudadana y del Presupuesto Participativo. Cometarios finales que nos permitimos exponer a continuación:

Sobre la Participación Ciudadana y el Presupuesto Participativo

Como hemos revisado a lo largo de esta investigación la Participación Ciudadana no tiene una conceptualización generalizada pues se trata de un término polisémico sujeto a múltiples interpretaciones, pues su propia dinámica la obliga a adaptarse al contexto local político, económico y social de un territorio, por lo tanto sus resultados son diversos y no necesariamente se miden por el alto número de participantes que muchas veces no tienen ni voz ni voto, sino por la participación de todos los actores sociales competentes en la temática y la capacidad que estos tienen para tomar decisiones en la gestión pública.

De la misma forma debemos considera que no es lo mismo ejecutar procesos de Participación Ciudadana en una ciudad pequeña, que en una ciudad grande y compleja como lo es el Distrito Metropolitano de Quito, cuya dinámica participativa por décadas ha estado presente como una condición para la gobernabilidad democrática y sujeta a débiles y

discontinuas iniciativas de participación ciudadana, así como a relaciones clientelares y patrimoniales, pero sobre todo al escaso compromiso de la sociedad civil, la sociedad política y al diseño institucional que no ha logrado adaptarse a esta práctica democratizadora.

Sin duda uno de los mecanismos más democráticos de participación ciudadana es el Presupuesto Participativo, rompiendo como lo señala Sousa, con la tradición autócrata de las políticas públicas ya que por primera vez se permite que la comunidad pueda decidir sobre donde y cuando se invierte el presupuesto público, de acuerdo a sus reales necesidades. No obstante el Presupuesto Participativo a nivel país no ha tenido el suficiente impulso desde el Gobierno Nacional y Subnacional, pues en la mayoría de las localidades no lo aplican y esto debido a la poca voluntad política de las autoridades, a la escasa difusión en medios de comunicación y a los exiguos modelos institucionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. En el caso del Distrito Metropolitano de Quito el Presupuesto Participativo si bien ha sido una buena iniciativa, que lamentablemente no ha tenido los resultados esperados, pues se trata de obras pequeñas que no tienen mayor impacto y que deben ejecutarse únicamente en las Administraciones Zonales; es importante destacar que por primera vez se ha permitido que los Quiteños decidan sobre una parte del presupuesto municipal, sin embargo es necesario que el mismo se revise y ajuste a fin de que se constituya en la base de una cultura de participación ciudadana y no se convierta en un ejercicio retórico que a la larga termine causando un revés político.

Sobre los Resultados del Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo en el Distrito Metropolitano de Quito y en la Administración Zonal Norte, empieza su ejecución desde el 2010, sin embargo sus resultados no han sido los más esperados, a pesar de que Quito de acuerdo a sus indicadores socioeconómicos expuestos en el capítulo cuarto de este documento, es una de las ciudades más desarrolladas del país y en igual horizonte se encuentran las parroquias donde centralizamos esta investigación; debido básicamente a la baja participación ciudadana en las asambleas de PP realizadas tanto a nivel Zonal como de las dos parroquias analizadas, es así que revisando los datos de participantes en estos cuatro primeros años de implementación de PP, esta ni

siquiera llega al 1% de la población total de la zona, además se evidencia que la misma no ha sido incluyente, pues los listados de asistencia confirman la ausencia de representantes de jóvenes, discapacitados, grupos GLBT, afroecuatorianos, así como de la población de sectores consolidados, de entidades públicas locales y del gobierno nacional, los cuales podían contribuir al enriquecimiento de este proceso.

Igualmente con los recursos asignados a la Administración Zonal para Presupuesto Participativo, se ha logrado realizar tanto a nivel urbano como rural un total de 189 obras de infraestructura, que de alguna forma han mejorado las condiciones de vida de los habitantes de la zona ya que mejoraron la vialidad, la infraestructura educativa y de salud con la construcción y adecuación de aulas y centros de salud, de la misma manera se recuperó el espacio público como parques, canchas y espacios verdes para el disfrute de la comunidad, hay que destacar que esto ha permitido cumplir en diversa proporción con los parámetros y principios básicos establecidos para este mecanismo de participación en el Marco Conceptual de este estudio; ya que la participación ha respetado la diversidad de opiniones con la presencia de espacios democráticos para la toma de decisiones en la priorización de obras, adicionalmente ha existido transparencia y acceso a la información de la Zona ya que se ha realizado cada año y desde que se inició este proceso una rendición de cuentas de la gestión institucional y se ha transparentado el presupuesto Distrital y Zonal. Sin embargo estos resultados son bajos tanto a nivel de participación como de atención de las demandas de la ciudadanía y estos se deben según nuestro estudio básicamente a los siguientes aspectos:

Modelo de Gestión Institucional

En diciembre del 2013 se cumplieron veinte años desde que Quito se constituyó en Distrito Metropolitano, generándose un cambio de paradigma en la gestión municipal y de administrar la ciudad, pues su nuevo rol comprende dejar el modelo centralista y burocrático existente a un modelo descentralizado y desconcentrado, dirigido a objetivos, evaluado por resultados, centrado al cumplimiento de metas e indicadores y orientado a la atención eficiente y efectiva de la ciudadanía. Este desafío se ha ido consolidando a lo largo de cinco Administraciones Municipales con Alcaldes de distintas tendencias políticas,

quienes se han esforzado en diferente medida para cumplir con este reto; sin embargo aún falta mucho por hacer ya que el modelo de gestión institucional sigue siendo centralista pues aún no ha terminado de trasladar las competencias necesarias para que las diferentes Administraciones Zonales brinden una atención directa, oportuna y participativa a la ciudadanía, ya que aún existen dependencias municipales como algunas Secretarías Metropolitanas que siguen siendo ejecutoras de la política pública municipal en lugar de cumplir su rol de rectoras y formuladoras de la misma, igualmente sucede con los servicios ciudadanos estos siguen dirigidos y controlados desde la Administración General que poco toma en cuenta la singularidad de cada territorio y la opinión y participación de la ciudadanía.

Particularidades que han incidido en los ínfimos recursos fijados por el MDMQ, para invertir en la promoción de la participación en la ciudad, así como en el bajo presupuesto municipal asignado a las Administraciones Zonales para la ejecución de Programas y Proyectos pues este apenas representa el 7.23% del presupuesto codificado del Municipio para el 2013, que asciende a \$880.940.137 millones de dólares; lo que limita mucho el accionar de las Zonas y la atención de las demandas de la ciudadanía sobre todo en el campo de obras de infraestructura. La misma lógica se presenta en el Presupuesto zonal asignado para Presupuesto Participativo durante el periodo 2010-2013, el mismo que ha sido insuficiente para cubrir las demandas de la comunidad pues muchas de ella se han quedado sin atender, además el mismo no se ha optimizado adecuadamente ya que del presupuesto codificado zonal apenas se ejecutó el 82%, dejando de invertir el 18%, en obras que priorizo la comunidad en asambleas de PP y que se pudieron convertirse en Obra pública que beneficie a la población de la zona norte y de las parroquias analizadas. Ínfimos recursos de inversión para la promoción de la participación.

De la misma forma los funcionarios zonales designados para trabajar en la implementación del Presupuesto Participativo, son insuficientes para atender a las 18 parroquias urbanas y rurales que tiene la Zona, pues de un total de 187 empleados apenas el 6%, trabaja en áreas que atienden directamente a la comunidad; adicionalmente los mismos no cumplen con los perfiles profesionales necesarios para el óptimo desempeño de sus

funciones, ya que la gran mayoría no tiene una formación académica acorde a sus funciones y su desempeño se basa en la experiencia empírica adquirida.

Se evidencia también en este Modelo de Gestión una baja capacidad de coordinación intrainstitucional para la ejecución del Presupuesto Participativo, principalmente con las demás dependencias del MDMQ, sobre todo con la EPMMOPQ y EPMAAPS, a fin de ejecutar proyectos integrales, la misma baja coordinación se visualiza a nivel interinstitucional sobre todo con el Gobierno Autónomo Descentralizado de Pichincha, pues nunca se coordinaron acciones conjuntas en temas de PP, que beneficien al sector rural, a fin de no duplicar esfuerzos y recursos.

También en el Modelo Institucional la comunicación y difusión a la ciudadanía sobre los logros de la gestión municipal y de los avances del Presupuesto Participativo, no han sido los más adecuados, debido a la ausencia de dispositivos efectivos de comunicación y a la indiferencia de las autoridades para dar a conocer los mismos.

Marco Legal y la Metodología de Presupuesto Participativo

Al hablar sobre el marco legal para la aplicación del PP, debemos señalar que si bien el mismo se ampara en la Constitución de la república y en otras leyes conexas que dinamizan su ejecución, y en el caso específico del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en la Ordenanza No.187 vigente desde el 2006, lamentablemente la misma lo limita a un accionar únicamente a través de las Administraciones Zonales y orientado a un solo eje como es la de ejecución de Obra de Infraestructura.

En Cuanto a la Metodología que se aplica para Presupuesto Participativo en el MDMQ y en la Administración Zonal Norte “Eugenio Espejo”, esta fue construida por la Secretaria General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, quien tiene a su cargo la rectoría en las ocho Administraciones Zonales, sin embargo la misma nace con una limitación desde su propia base legal como lo indicamos ya que no involucra a las demás dependencias Municipales que ejecutan programas y proyectos sobre todo a las empresas metropolitanas EPMMOPQ Y EMAAPS, que cumplen un rol importantísimo en el

desarrollo de la ciudad, además la misma no incluye en el debate público la ejecución de programas y proyectos sociales y de desarrollo económico y productivo.

Hay que anotar que el reto del Presupuesto Participativo en el DMQ, debe estar orientado hacia el ajuste de las políticas públicas que lo dinamicen a través de un accionar en todas las dependencias municipales así como a la integración de programas y proyectos sociales y desarrollo económico y productivo, así como a superar el predominio de una cultura muchas veces clientelar, la baja voluntad política, la insuficiente organización social, el débil tejido social, la escasa formación ciudadana, el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica, los recursos escasos, las necesidades insatisfechas y la gran heterogeneidad de la sociedad Quiteña.

Los Actores Sociales

Los Actores Sociales que tienen relación con el Presupuestos Participativos, han sido diversos, tenemos al Legislativo representado por el Alcalde y los Concejales que forman parte del MDMQ, quienes sobre la base a la Ordenanza 187, han demostrado su voluntad política para que se ejecuten los Presupuestos Participativos en las Administraciones Zonales, considerando para el efecto el aumento del monto asignado al mismo del 40% al 50% del presupuesto Zonal de Obra Pública; también está el Ejecutivo delegado por el Alcalde a los Administradores Zonales para que lo representen en las asambleas de presupuesto participativo en cada territorio que incluye además a los funcionarios que ejecutaran este proceso. A pesar de lo anotado hay que indicar que la participación de las autoridades en este proceso participativo, se quedó únicamente en el discurso ya que participaron en muy pocas asambleas de PP y no tuvieron el suficiente contacto y dialogo directo con la comunidad, aspecto que incidió en los bajos resultados.

De igual manera la comunidad en general ha tenido una baja participación durante estos primeros cuatro años de implementación de este mecanismo, analizando las posibles causas de esta baja participación con la sistematización de la entrevista semiestructurada, realizada a diecisiete actores sociales de las dos parroquias estudiadas se deduce que esto se debe a varios factores como son: i) Falta de una cultura y formación en participación ciudadana;

ii) Escasa consolidación de la organización social, barrial y del tejido social, la mayoría de las organizaciones son de hecho; iii) Desconocimiento de este mecanismo de participación ciudadana y de sus beneficios; iv) Oposición política al régimen Municipal; v) Intereses particulares de quienes participan.

Finalmente debemos señalar que el verdadero desafío que se presenta para el MDMQ, es continuar ejecutando los Presupuestos Participativos independientemente de quien este dirigiendo la ciudad, trabajando además para ajustar el Marco legal y la Metodología para que incluya al resto de entidades municipales y no priorice solo obras de infraestructura sino proyectos y actividades sociales y económico productivas; también concretar la desconcentración de las competencias necesarias para que las Administraciones Zonales tengan mayor presupuesto y puedan atender de forma directa y oportuna las necesidades de la comunidad cumpliendo así su rol de ejecutores de la política pública de la municipalidad, adicionalmente se debe pensar en la capacitación y en la implementación de un plan de profesionalización para los funcionarios de la zona que trabajan en las áreas que atienden a la comunidad; así como en la consolidación del tejido barrial, la organización social y la formación ciudadana; también el compromiso está en una adecuada coordinación intrainstitucional e interinstitucional, como en la oportuna comunicación a los quiteños y quiteñas sobre los avances de la gestión municipal ya que si no informamos la gente no participa y no se beneficia de los valiosos programas y proyectos que ejecuta el MDMQ.

BIBLIOGRAFIA

- ☑ ALGUACIL GÓMEZ, Julio (2006): “Los desafíos del nuevo poder local: ¿Hacia una estrategia relacional y participativa en el gobierno de la ciudad? En: Poder local y participación democrática. Editorial El Viejo Topo, España.
- ☑ ALBI Y OTROS, JUNIO (2000): Gestión Pública, Fundamentos, técnicas y casos, Editorial Ariel S.A., Barcelona.
- ☑ ANDRADE, Gustavo (2013): Instructivo sobre Presupuesto Participativo, Secretaria General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana del MDMQ.
- ☑ ARANGUREN, Luis (2005): La Participación Ciudadana Posibilidades y Retos, Aposta Revista de Ciencias Sociales. No. 22. Noviembre. www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/aranguren.pdf
- ☑ ARREGUI, Edmundo (2011): Quito Entrono Geográfico; en Quito Escenarios de Innovación, DMQ, OLACHI, imprenta Mariscal.
- ☑ AVRITZER, Leonardo, (2010): Las Instituciones Participativas en el Brasil democrático. Universidad Veracruzana, México.
- ☑ BARRERA, Augusto, (2004), Innovación política y participación ciudadana, El Sistema de Gestión Participativa del Distrito Metropolitano de Quito. Ribeiro-Ira edición, Buenos Aires, Clacso-
- ☑ BUEN RICHKARDAY, Bertha, Directora General Adjunta de Participación Social, Etnia y Género, septiembre, 2008. Consulta en línea (fecha de consulta 4 de julio 2012) disponible en helena.debuen@semarnat.gob.mx.
- ☑ CABANNES, Yves (2004): Que es y Como se hace el Presupuesto Participativo. Programa de Gestión Urbana UN-HABITAT Imprenta: AH Editorial Impreso en Quito, agosto de 2004.
- ☑ CEVALLOS, Luis (2011): Modelo Innovador de Gestión del Municipio Metropolitano de Quito; en Quito Escenarios de Innovación, DMQ, OLACHI, imprenta Mariscal
- ☑ CORAGGIO, José Luis (1991): Participación popular y vida cotidiana, en: J. L. Coraggio: Ciudades sin rumbo, SIAP-CIUDAD, Quito.
- ☑ Constitución de la República del Ecuador, 1998 y 2008.

- ☑ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización COOTAD, 2010.
- ☑ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP, 2010.
- ☑ CUNILL, Nuria (1996): “La participación ciudadana”; en: Varios Autores: *Participación ciudadana*, CESEM-Fundación Ebert, México.
- ☑ DELHUMEAU, Antonio (1970): *Realidad Política de sus partidos*, Instituto Mexicano de Estudios políticos DF.
- ☑ DONOSO, Rosa Elena (2009): *El modelo de gestión del Municipio Metropolitano de Quito: La gestión desconcentrada*. En *Quito desarrollo para la gente*, tomo I, corporación instituto de la ciudad. Ediciones continente. Quito Ecuador.
- ☑ DE FERRARI, José y otros (2008), *Orientaciones para la Práctica de la participación ciudadana en la Gestión Pública*, En *Manual de Participación Ciudadana*, Corporación Participa, Santiago de Chile, Imprenta Grafica, Funny.
- ☑ DIENEL, Piter (2006): *Los núcleos de intervención participativa: sobre la puesta en práctica de la participación ciudadana*, *La democracia recupera su esplendor*, Nueva Sociedad, traducciones, Buenos Aires, Argentina.
- ☑ FADDA CORI, Giulietta (1990): *La participación como encuentro: discurso político y praxis urbana*, Edición.
- ☑ GALLEGOS, Karina; VEGA, Xavier (2006). *Vamos poniendo cimientos. Reflexiones sobre la participación* Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito, Ecuador.
- ☑ GRET, Mario y SINTOMER, Yves (2002): *Porto Alegre Desafíos de la democracia participativa*. Ediciones Abya-Yala. Ciudad centro de investigación. Quito-Ecuador.
- ☑ GONZALEZ, Miguel, (2005): *Programa Andino de Derechos Humanos - Universidad Andina Simón Bolívar, Revista Aportes Andinos N° 14. Participación y Ciudadanía. La participación ciudadana como alternativa de gobierno*, Julio 2005, consulta en línea (fecha de consulta 20 de mayo 2012) disponible en <http://www.uasb.edu.ec/padh>
- ☑ KASPAR, Wyss (2003): *Institut Tropical Suiss, Presupuesto Participativo. Herramienta de una Democracia participativa* Dirección del Desarrollo y de la Cooperación / Número 7.

- ☑ LARA, Lenin (2012): Informe Final de consultoría, Zona Norte “Eugenio Espejo”
- ☑ LARREA, Carlos, Atlas Social de Quito, 2009, elaboración. SIG-Q
- ☑ Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, 1993.
- ☑ Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2009.
- ☑ Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2004.
- ☑ Les Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, 1997
- ☑ MAXIMINE René y Karine Peyronnie (2000): Gente de Quito. Editorial: Abya Ayala y Centro de Investigaciones sobre Movimientos sociales CEDIME.
- ☑ MUJICA, Pedro (2008), El Concepto de Participación Ciudadana y su aplicación de Políticas Públicas, En Manual de Participación Ciudadana, Corporación Participa, Santiago de Chile, Imprenta Gráfica, Funny.
- ☑ MOYADO, Francisco, (2010): Gestión de Calidad, Siglo xxi editores, s.a. de c.v. México D.F
- ☑ MLYNARZ, Dánae (2007), Participación ciudadana en el proceso de diseño y modificación de los planes reguladores comunales: propuesta desde diversos actores. Flacso- Chile, Universidad la Concepción. Tesis para optar al grado de Magister en Políticas y Gobierno.
- ☑ OLVERA, Alberto: (2008), Ciudadanía y Democracia Instituto Federal Electoral México, D. F.
- ☑ ORTIZ, Santiago (2004), Cotacachi una apuesta por la Democracia Participativa, Flacso sede Ecuador, Rispergraf.
- ☑ ORTIZ, Santiago (2008), Participación Ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional. En revista Iconos Nor. 32, FLACSO, ISSN: 1390-1249.
- ☑ Ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito, No. 046, 2001
- ☑ Ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito, No. 187, 2006
- ☑ Ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito, No. 170, 2011, Plan Metropolitano de Desarrollo
- ☑ PACHANO, Simón Democracia directa en Ecuador,
<http://www.flacsoandes.org/biblio/catalogo.../resGet.php%3FresId%3D2245>

- ☑ PERAZA, Arturo (2005): Programa Andino de Derechos Humanos - Universidad Andina Simón Bolívar Revista Aportes Andinos N° 13. Gobernabilidad, democracia y derechos humanos. Consulta en línea (fecha de consulta 27 agosto 2012) Marzo 2005 disponible en <http://www.uasb.edu.ec/padh>.
- ☑ RUIZ, Lucía, (2005): "Presupuesto Participativo Mancomunado de Tungurahua. Guía Metodológica. Juntos decidimos nuestro presupuesto." CIUDADPOOL, Quito, Julio 2006.
- ☑ RUIZ, Lucía, (2007): Los presupuestos participativos en Ecuador: Balance crítico. Los casos de Píllaro, Nabón y Montúfar. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad: Proyecto de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Local PDDL. 2007. 87 p
- ☑ SARTORI, Geovanny (1997): Teoría de la Democracia: El debate Contemporáneo. Patria DF. México.
- ☑ SANTOS, Boaventura de Sousa (2004). Democracia y participación: el presupuesto participativo de Porto Alegre. Quito, Abya-Yala. p. 25 -27
- ☑ SEDANO, Vladimir (2007): Tesis. Causas del ausentismo ciudadano en el Presupuesto Participativo Municipal. Lima-Perú.
- ☑ SEPULVERA, Adriana (2012): Una experiencia de participación ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, Agencia Catalana de cooperación al desarrollo.
- ☑ SINTOMER, Yves y GANUZA, Ernesto (2011): Democracia Participativa y Modernización de los Servicios Públicos Publicado originalmente en francés con el título: Les budgets participatifs en Europe: des services publics au service du public / Sintomer, Y; Hergberz, C y Rocke, A. ISBN: 9782707156488.
- ☑ SAULIERE Saya (2009): Presupuestos participativos en el Ecuador, análisis del camino recorrido para definir pasos futuros. Banco del Estado UN-HABITAT, Ecuador, Febrero 2009. Imprenta Propaganda.
- ☑ TORRES, Víctor Hugo: (2002), La Participación Ciudadana en Quito, La experiencia del Sistema de Gestión Participativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en Miradas Plurales, Universidad Salesiana, Quito, Abya-Yala.

- ☑ VALLEJO, René (2011): Quito Entrono Geográfico; en Quito Escenarios de Innovación, Coordinadores Fernando Carrión y Manuel Dammer, DMQ, OLACHI, imprenta Mariscal.
- ☑ VALLEJO, René (2009): Tesis: Quito, de Municipio a Gobierno Local, FLACSO, Programa de Política Pública Mención Gestión del Desarrollo.

ANEXOS

1. Tablas de los principales indicadores demográficos y socioeconómicos del Distrito Metropolitano de Quito.

Tabla 32. Distribución Etaria de la población del DMQ

Grupo Etario	Género	DMQ	Zona Norte	Comité del Pueblo	Kennedy
Menor de 1 año	Hombre	18,071	2,899	408	430
	Mujer	17,787	2,919	412	444
De 1 a 5 años	Hombre	84,674	13,228	2,018	2,016
	Mujer	81,205	12,453	1,924	1,905
De 5 a 10 años	Hombre	105,266	16,184	2,411	2,537
	Mujer	102,961	15,899	2,317	2,469
De 11 a 15 años	Hombre	104,263	16,145	2,278	2,568
	Mujer	101,320	15,902	2,216	2,499
De 16 a 18 años	Hombre	102,306	16,936	2,176	2,685
	Mujer	102,530	17,338	2,190	2,735
De 19 a 29 años	Hombre	207,811	38,568	4,007	6,322
	Mujer	216,878	40,939	4,096	6,657
De 30 a 49 años	Hombre	286,198	55,818	5,915	9,366
	Mujer	316,885	62,794	6,428	10,694
De 50 a 65 años	Hombre	117,333	25,415	1,554	4,283
	Mujer	132,187	31,107	1,771	5,615
De 66 años y mas	Hombre	58,536	16,296	1,166	2,970
	Mujer	97,972	21,402	1,306	3,846
Total Habitantes		2,254,183	422,242	46,646	70,041

Fuente: Dirección Metropolitana de Gestión de Información MDMQ

Elaboración: Marisol Ayala

Tabla 33. Indicadores Composición Demográfica

INDICADOR	Comité del Pueblo	Kennedy	TOTAL AZ Eugenio Espejo	DMQ
Edad Media de la Población	27,39	33,65	32,65	29
Promedio de Personas por Hogar	3,549	3,196	3,146	3,49
Tasa de Juventud	29,48%	26,27%	26,95%	28,11%

Tasa de Envejecimiento	4,86%	9,73%	8,93%	6,32%
------------------------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Instituto de la ciudad

Elaboración: Marisol Ayala

Tabla 34. Cobertura Servicio de Recolección de Basura

	Por carro recolector	La arrojan en terreno baldío o quebrada	La queman	La entierran	La arrojan al río, acequia o canal	De otra forma
Comité del Pueblo	97,58%	1,43%	0,54%	0,08%	0,22%	0,15%
Kennedy	99,89%	0,03%	0,03%	0,01%	0,00%	0,03%
Administración Zonal	97,05%	1,35%	1,03%	0,31%	0,06%	0,20%
DMQ	96,52%	0,88%	1,93%	0,34%	0,08%	0,26%

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC 2010

Elaboración: Marisol Ayala

Tabla 35. Cobertura de Energía Eléctrica

	Red de empresa eléctrica de servicio público	Panel Solar	Generador de luz (Planta eléctrica)	Otro	No tiene
Comité del Pueblo	99,48%	0,00%	0,03%	0,12%	0,37%
Kennedy	99,94%	0,00%	0,01%	0,01%	0,04%
Administración Zonal	99,60%	0,00%	0,00%	0,10%	0,30%
DMQ	99,57%	0,01%	0,03%	0,12%	0,27%

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC 2010

Elaboración: Marisol Ayala

Tabla 36. Tipo de Vivienda

		Parroquia Comité del Pueblo	Kennedy	Total Administración Zonal	DMQ
TIPO DE VIVIENDA	Casa/Villa	47,92%	40,89%	40,89%	45,99%
	Departamento en casa o edificio	36,08%	48,63%	48,63%	40,48%
	Cuarto(s) en casa de inquilinato	11,08%	6,51%	6,51%	9,77%
	Mediagua	4,34%	3,33%	3,33%	3,21%
	Rancho	0,02%	0,06%	0,06%	0,02%
	Covacha	0,16%	0,14%	0,14%	0,14%
	Choza	0,02%	0,05%	0,05%	0,04%

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC 2010

Elaboración: Marisol Ayala

Tabla 37. Acceso a Seguridad de Salud

PARROQUIAS ZONA NORTE DE QUITO	Seguro de Salud Privada	Población Ocupada Afiliada y/o Aporta al IESS Seguro Campesino	Población Ocupada Afiliada y/o aporta al IESS Seguro General	Adultos Mayores Jubilados IESS, ISSFA, ISSPOL
Comité del Pueblo	6,49%	0,16%	47,44%	26,09%
Kennedy	16,50%	0,10%	59,10%	46,60%
Administración Zonal	30,80%	0,50%	53,30%	40,20%
DMQ	64,9%	35,1%	62,2%	88,1%

Fuente: Secretaría General de Planificación MDMQ

Elaboración: Administración Zonal Norte

Tabla 38. Autodefinición Étnica

		Parroquia Comité del Pueblo	Kennedy	Administración Zonal Norte	DMQ
Porcentaje de Personas Según su Auto identificación Étnica	Indígena	3,2%	2,9%	3,6%	4,1%
	Afroecuatoriano/a	5,8%	1,2%	1,7%	2,6%
	Negro/a	1,7%	0,3%	0,4%	0,5%
	Mulato/a	2,9%	1,0%	1,2%	1,5%
	Montubio/a	2,1%	1,0%	1,0%	1,4%
	Mestizo/a	78,9%	82,1%	79,3%	82,8%
	Blanco/a	5,1%	10,9%	12,0%	6,7%
	Otro/a	0,2%	0,5%	0,7%	0,4%

Fuente: Secretaría General de Planificación MDMQ

Elaboración: Administración Zonal Norte

Tabla 39. Migración

		Parroquia Comité del Pueblo	Kennedy	Administración Norte	DMQ
Emigrantes Escala Internacional	Hombres	491	990	6099	22214
	Mujeres	569	990	5988	21165
	Total	1060	1980	12087	43379
Motivo de Viaje del Emigrante	Trabajo	61%	44%	43%	55%
	Estudios	9%	29%	33%	18%
	Unión Familiar	19%	20%	17%	21%
	Otro	10%	7%	7%	6%

Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC 2010

Elaboración: Marisol Ayala

2. Sistematización de Entrevistas

11) ¿A qué organización social pertenece?

Organización	Número
Comunidad Activa	2
Comité Pro mejoras	6
Ninguna	9

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales

Elaboración: Marisol Ayala

12) ¿Su organización está legalizada por el MIES?

Si	14
No	3

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales

Elaboración: Marisol Ayala

13) ¿Qué es la participación ciudadana para usted?

Ser unidos como barrio	5
Mejoras relaciones entre vecinos	7
sacar al barrio adelante	5
Participar actividades del barrio	12
Buen vivir	4
trabajo conjunto comunidad municipio	13

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales

Elaboración: Marisol Ayala

14) ¿Qué formas de participación ciudadana conoce y en cuáles ha participado?

Formas de participación Ciudadana	Conoce	ha participado
Escuelas de Formación Ciudadana	9	7
Consejo Zonal de Seguridad Ciudadana	8	2
Consejo Zonal de Jóvenes	6	0
Consejo Zonal de mujeres	8	0
Voluntariado social	7	1
Mesas temáticas	6	4
Mingas	12	8
Presupuesto participativo	10	7
Otras	7	3

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales
Elaboración: Marisol Ayala

15) ¿Ha escuchado hablar sobre el presupuesto participativo?

Si	15	88%
No	2	12%

16) ¿Qué es el presupuesto participativo para usted

Ayuda del municipio para los barrios	12
mejoras para barrios organizados	4
aporte del 50% del municipio en obras	7
Integración comunidad municipio en obras	3
Apoyo del municipio en obras de los impuestos	3
fondo para obras	8
desconoce	2

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales Elaboración: Marisol Ayala

17) ¿Usted participo con el Municipio y la Zona Norte en la determinación de la Metodología de Presupuesto Participativo

Si	12
No	5

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales Elaboración: Marisol Ayala

18) Qué opina de esta Metodología?

Es bueno que el municipio nos tome en cuenta	4
Es buena pero que se cumpla con responsabilidad	5
Es bueno porque se realizan obras para el barrio	9
Es bueno pero deben aumentarse los presupuestos	5
Es bueno pero que se use para culminar obras	2

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales Elaboración: Marisol Ayala

19) ¿En cuántas asambleas de presupuesto participativo ha intervenido?

Cero	2
una	8
dos	1
cuatro	1
cinco	2
seis	1
diez	2

¿Desde qué año empezó a participar?

Año 2006	1
Año 2007	3
Año 2008	1
Año 2012	5
Año 2013	7

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales
Elaboración: Marisol Ayala

¿Cómo se enteró que existían las asambleas del presupuesto participativo en el DMQ?

Por actividades municipales	32
Por invitación de instancias municipales	9
Por organizaciones barriales	5

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales
Elaboración: Marisol Ayala

20) ¿Considera que las asambleas han sido democráticas y usted ha participado en las Decisiones que han tomado?

Si	13
No	4

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales
Elaboración: Marisol Ayala

Razones afirmativas

Permite participar con ideas y proyectos	6
Se puede opinar	4
Permite tomar decisión	1

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales
Elaboración: Marisol Ayala

Razones Negativas

No existe tiempo para participar	2
No se permite exponer	2

No se ha participado	1
No han sido tomados en cuenta	1

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales
Elaboración: Marisol Ayala

21) ¿Qué le motivo a participar?

Para que con obras mejore el barrio	11
Lograr el buen vivir en el barrio	8
Constatar que se cumplan las obras en los barrios	1
Luchar por la comunidad	6
no ha participado	1

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales
Elaboración: Marisol Ayala

22) Cuáles son las demandas que ha solicitado para su barrio?

Vías públicas (Adoquinado, pavimentación, mantenimiento)	9
Servicios Básicos (agua, luz, alcantarillado)	10
Alumbrado público	3
Seguridad	8
Espacio Público (construcción y mantenimiento de canchas, parques, casas barriales y espacios comunitarios)	14
Transporte público	5
Mejoras ambientales	3

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales
Elaboración: Marisol Ayala

23) ¿La zona norte ha cumplido con las obras de presupuesto participativo acordadas?

Si	13
No	4

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales
Elaboración: Marisol Ayala

24 ¿Con qué partido político se identifica?

Alianza País	12	70%
Apolítico	2	12%
Liberal	1	6%
Derecha	1	6%
Ninguno	1	6%

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales
Elaboración: Marisol Ayala

¿Está afiliado?

Si	9
No	8

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales
Elaboración: Marisol Ayala

25) ¿Qué opina usted sobre las relaciones entre Gobierno Central y el Municipio de Quito?

Trabajan en conjunto por la comunidad	2
Tienen que mejorar las relaciones son afines políticamente	3
Tienen buenas relaciones	7
	5

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales
Elaboración: Marisol Ayala

26) ¿Qué opina usted de la gestión municipal y de la Zona Norte Eugenio Espejo?

Buena, tiene políticas de participación de la ciudadanía	3
--	---

Buena, oportuna resolución de los requerimientos de la ciudadanía	12
Buena, por generación de integración de barrios	1
Mala, por poco presencia de las autoridades	1

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales
Elaboración: Marisol Ayala

27) ¿El MDMQ promueve la participación ciudadana y los presupuestos participativos?

Si	16
No	1

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales
Elaboración: Marisol Ayala

¿Por qué?

Si, Ya que Mantiene constante contacto con la comunidad y acepta sus opiniones	12
No, falta de difusión y no permiten la opinión o participación	5

Fuente: Sistematización entrevistas Actores sociales
Elaboración: Marisol Ayala

Estas 27 preguntas fueron parte de las entrevistas que se aplicaron a 17 personas que participaron en Asambleas de Presupuesto Participativo, en las Parroquias de la Kennedy y Comité del Pueblo.