

LA PARTICIPACIÓN EN QUITO

Miradas plurales

Victor Hugo Torres D.
(Coordinador)
Viviana Maldonado P.
Inés Martínez M.
Lola Vásquez S.

Universidad Politécnica Salesiana
Escuela de Gestión para el
Desarrollo Local Sostenible

Ediciones Abya Yala

2002

LA PARTICIPACIÓN EN QUITO

Miradas plurales

Victor Hugo Torres D. (Coordinador)

Viviana Maldonado P.; Inés Martínez M. y Lola Vásquez S.

Ira. Edición • Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla 17-12-719
Télf: (593-2) 2 562-633/(593 2) 2 506-251
Fax: (593 2) 2 506255
e-mail: editorial@abyala.org
www.abayala.org
Quito, Ecuador

• Universidad Politécnica Salesiana
Escuela de Gestión
para el Desarrollo Local Sostenible

Autoedición: Ediciones Abya-Yala
Quito, Ecuador

ISBN: 9978-22-276-6

Impresión: Producciones digitales Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, septiembre del 2002

INDICE

Presentación.....	5
La participación ciudadana en Quito, la experiencia del sistema de Gestión Participativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito <i>Víctor Hugo Torres D.</i>	11
Las mujeres quiteñas en el proceso de participación local <i>Viviana Maldonado P.</i>	61
La participación desde la diversidad: presencia de los pueblos indígena y negro en Quito <i>Lola Vázquez S.</i>	85
Jóvenes, modernidad y participación ciudadana en Quito <i>Inés Martínez M.</i>	123

PRESENTACIÓN

Demostrar que la “participación produce resultados”, es un recurrente desafío para los profesionales del desarrollo, al igual que para los técnicos y funcionarios de los gobiernos seccionales innovadores, quienes, entusiastamente, implementan procesos colaborativos para la gestión local democrática en varias municipalidades ecuatorianas. La experiencia muestra que la incorporación de la población organizada en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, es posible en escenarios pequeños, en aquellos lugares y sociedades donde el tamaño del territorio y la población son todavía “manejables”; sin embargo, la implementación de mecanismos participativos en contextos urbanos mayores como las ciudades intermedias o las urbes metropolitanas como en la capital del país, resulta un asunto más complejo.

El hecho es que alineada con la oleada de democratización de los gobiernos seccionales, la administración municipal del Alcalde Paco Moncayo inició un proceso de participación ciudadana con la implementación del denominado Sistema de Gestión Participativa (SGP), considerado uno de los ejes claves en la gestión del gobierno local, por su modalidad de ejecución a través de la desconcentración de funciones en las Administraciones Zonales. El SGP se plantea como un mecanismo novedoso por su potencial para cambiar el estilo de administración de los servicios municipales y los recursos públicos, cuyo acceso, tradicionalmente, tiende a recrear los mecanismos clientelares y patri-

moniales que se establecen entre las autoridades locales y las organizaciones vecinales; estilo que con la participación ciudadana se espera erradicar.

El libro que tienen ante sus ojos, explora la experiencia de implementación del mecanismo participativo municipal. Los artículos aquí recogidos reflexionan sobre las acciones iniciales de colaboración ciudadana, luego de transcurridos los primeros quince meses de ejecución del SGP, una vez realizados numerosos cabildos zonales o sectoriales y de que se han creado las condiciones corporativas requeridas para su despegue. El libro no se propone destacar resultados, ni medir los eventuales impactos de la participación en Quito, sino que reconociendo su carácter inicial, analiza la experiencia transcurrida en relación con los múltiples actores involucrados, visualizando sus expectativas y posibilidades de institucionalización.

Los artículos tienen específicos marcos conceptuales desde los cuales se interpretan los testimonios ciudadanos, al mismo tiempo que permiten establecer apreciaciones singulares referidas al sujeto social involucrado en la práctica de participación. Rastrean los primeros pasos en la rutina de implementación del SGP, recogiendo las opiniones, visiones y expectativas de los diferentes actores sociales involucrados en el proceso municipal. Al mismo tiempo, los textos indagan sobre la participación desde varias entradas temáticas: el enfoque municipal de participación, las intervenciones de las mujeres, de los jóvenes y la diversidad étnico cultural de la ciudad.

El énfasis en el título del libro sobre las “miradas plurales” refleja este doble sentido. Por una parte, se recogen los variados intereses y expectativas de los diversos actores sociales involucrados con la experiencia participativa municipal, pues la sociedad quiteña no solo que es estructuralmente heterogénea, sino que está cruzada por una amplia gama de sujetos colectivos con diferentes posiciones acerca del devenir de la urbe, al igual que distintas percepciones sobre la calidad de vida, que crean un escenario urbano complejo y conflictivo de intereses público/privado.

dos en tensión acerca del denominado proyecto político de la ciudad.

Por otra parte, las autoras desde distintas ópticas teóricas registran, observan y comparan las experiencias singulares de participación de los diferentes grupos sociales; con lo que las miradas plurales aluden, al mismo tiempo, a las diversas perspectivas de los sujetos sociales involucrados en el proceso municipal y a los variados enfoques disciplinarios con que se analizan las experiencias. Así, la pluralidad de actores, intereses y visiones se entrecruzan en la sistematización del proceso participativo, expresándose en el contenido de los textos.

El libro está conformado por cuatro artículos que integrados como temáticas complementarias, buscan ofrecer una visión panorámica de las diversas aristas de la experiencia participativa quiteña. El primer artículo de Víctor Hugo Torres D., elaborado desde una perspectiva de la sociología del desarrollo, establece el marco institucional de implementación del dispositivo participativo municipal. El texto de Viviana Maldonado P., desde una postura feminista que destaca la importancia del equilibrio entre las necesidades prácticas y estratégicas de género, hace un breve análisis de cómo se involucran las mujeres quiteñas en el proceso participativo impulsado por el municipio capitalino.

El tercer artículo de Lola Vásquez S., considerando una de las perspectivas del análisis cultural, reflexiona sobre los aspectos interculturales de la participación social, visualizando las implicaciones étnicas de la colaboración ciudadana y cómo los pueblos indígenas y afroquiteños son incluidos o excluidos en el mecanismo participativo del gobierno de la ciudad. Finalmente, el artículo de Inés Martínez M. acogiendo un enfoque sobre la crisis de la modernidad, analiza las expectativas e involucramiento de los jóvenes de estratos populares quiteños en el mecanismo participativo municipal, mostrando hasta dónde un segmento de los jóvenes urbanos se siente convocado por la iniciativa municipal.

Los ensayos agrupados en el presente volumen, son parte del Proyecto de Sistematización de Experiencias de Desarrollo Local ejecutado por la Escuela de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible, de la Universidad Politécnica Salesiana Sede Quito, que contó con el auspicio de la Fundación Interamericana. Durante la sistematización se aplicaron técnicas de reconstrucción de experiencias, pues el autor y autoras participaron en varios cabildos temáticos y sectoriales, en los cabildos de rendición de cuentas del municipio quiteño, entrevistaron a funcionarios municipales, autoridades seccionales y líderes locales, elaborándose los respectivos reportes de campo, por lo que los artículos recogidos en este libro son versiones resumidas de los informes de sistematización.

Las actividades se realizaron entre los meses de noviembre del año 2001 y mayo del 2002. No obstante que ciertos datos y testimonios tienen como referencia temporal el período de la sistematización, se consideró pertinente publicar los artículos porque sus contenidos rebasan las fechas de los eventos, pues las reflexiones sobre la realidad van más allá del período sistematizado, mostrándose oportunos para animar el debate sobre una temática en sí misma difícil, que rápidamente levanta adhesiones y detracciones, como es la participación ciudadana.

Los que suscribimos los ensayos coincidimos en destacar que no es conveniente adelantar conclusiones sobre un proceso que recién empieza, que requiere de tiempo para mostrar sus virtudes. Consideramos, más bien, que lo pertinente es señalar los aspectos claves de la experiencia participativa, en tanto contribuyan al debate acerca de cómo emprender una gestión pública colaborativa que, por las implicaciones para los diversos grupos humanos que habitan la ciudad y de cara a su apropiación, mejore la iniciativa municipal, sin renunciar al derecho a la crítica del proceso participativo iniciado.

En suma, creemos que por medio de iniciativas de sistematización como las emprendidas por los docentes y alumnos de la Universidad Politécnica Salesiana Sede Quito, las entidades aca-

démicas y de formación superior están contribuyendo a una mejor asunción del rol de la investigación social, así como aportando con elementos proactivos para el diseño de las políticas públicas de bienestar, en el nivel local, que se requiere para mejorar la calidad de vida en las ciudades. En este esfuerzo no podemos dejar de reconocer al aporte brindado por las autoridades universitarias para este trabajo, en especial a la Editorial Abya Yala por su decidida contribución para el logro de la presente publicación; a todos ellos nuestro agradecimiento.

Víctor Hugo Torres D.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN QUITO

La experiencia del Sistema de Gestión Participativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Victor Hugo Torres D.

1. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana en el gobierno municipal de la ciudad de Quito es reciente, aunque las experiencias latinoamericanas de participación ya han recorrido varias décadas. Si bien los primeros antecedentes de participación popular y desarrollo en la región se registran en las décadas de los años sesenta y setenta, fue durante los años ochenta que ésta se posicionó en los diversos escenarios de desarrollo local, recreando metodologías, estrategias y enfoques de acción en torno a numerosas experiencias suficientemente documentadas que ahora son de dominio público, al menos en los círculos académicos ligados al desarrollo, en las agencias oficiales y no oficiales de ayuda internacional, en las autoridades seccionales innovadoras y en general entre los activistas sociales. Las agrias polémicas y confrontaciones entre los adherentes de la participación social como opción u oportu-

nidad, y sus detractores que la desacreditaban con tergiversaciones ideológicas y descalificaciones por su condición de idílica y discursiva, matizaron la acción colectiva en dichos años.

Algunos casos ilustran esta tendencia. En México la participación para democratizar los gobiernos municipales se propagó con rapidez después de la reforma política de 1983, que permitió mayor representación proporcional en los concejos de ciudades y localidades a los movimientos cívicos activados contra los jefes políticos, así como a los movimientos sociales de base de las vecindades y poblados organizados contra los caciques locales (Hernández y Fox, 1994, p. 217). En el Perú, el inusitado arribo de los dirigentes barriales y sindicales a los municipios en los años 1980-82, planteó el debate sobre la participación entendida como la democratización del gobierno municipal y la planificación popular, colocando en el escenario local como mecanismo privilegiado a los proyectos de promoción (Díaz, 1989, pp. 91-100), esfuerzos que en los años noventa se frustraron con el experimento neoliberal de Fujimori que eliminó las iniciativas de descentralización, las que en la actualidad empiezan a reaparecer por medio de las mesas de concertación regional.

En Colombia, desde 1983 y en un marco de confrontación entre factores de orden, violencia y democratización, se inició la reforma político-administrativa dirigida al rescate de los municipios en las áreas fiscales, nuevas atribuciones y mecanismos de participación ciudadana; empezando en Bogotá, considerada como un micro escenario representativo de los desafíos municipales nacionales, la primera fase del Proyecto Alcaldía Mayor de Bogotá a través de la planeación participativa para crear condiciones de control y toma de decisiones ciudadanas sobre el presupuesto distrital y los recursos colectivos (Corte y Gonzales, 1989). En Brasil, la experiencia innovadora de presupuesto participativo de Porto Alegre dirigida a promover condiciones institucionales favorables para la emergencia de la ciudadanía, que es vista como una ruptura con los patrones tradicionales de dominación patrimonial-burocrática del Estado brasileño (Fedoz-

zi, 1999, p. 22), empezó su primera etapa en el año de 1989 con la promulgación de la Nueva Constitución brasileña y el proceso de descentralización.

En contraste, el caso Argentino es interesante como muestra de que la participación urbana puede confundirse con cooptación y desactivar políticamente al movimiento vecinal, como aconteció en la crisis de fines de los años ochenta, con el agotamiento parcial de los mecanismos democráticos y parlamentarios que repercutieron en el nivel local, generando en las zonas suburbanas del gran Buenos Aires una actitud escéptica de la participación, llegando incluso a considerarla como un ejercicio inútil (Cavarozzi y Palermo, 1994, p. 48).

Una década más tarde, ante el colapso del modelo de convertibilidad argentino, en la misma zona del conurbano del Gran Buenos Aires, la participación identificada con el “consumismo” y el control del justicialismo municipal, se replantea a través del movimiento de las asambleas que empiezan a considerarse como un elemento clave de la vida urbana, a asumirse como una “nueva cultura política que emerge entre los intersticios de la vida cotidiana asentada, más que en ideologías definidas, en el sano sentido común” (Zibechi, 2002); en las asambleas, más de dos millones y medio de personas intervienen en las protestas y demandas globales como no pago de la deuda externa, reclamo de trabajo, anulación de las leyes de impunidad, junto con la organización de compras comunitarias, apertura de comedores para desocupados o cuestiones relacionadas con la educación y la salud en cada uno de sus barrios (cfr. Zibechi, 2002).

En el Ecuador, la renovación municipal empezó en la década de los años noventa, con el acceso directo de las organizaciones indígenas en unos casos y por medio de alianzas entre grupos de izquierda y organizaciones de base en otros, a los gobiernos seccionales, principalmente a los pequeños y medianos municipios, detonando una inusitada efervescencia de participación a través de la planeación participativa cantonal. Refiriéndose a las experiencias urbanas en América latina, Águeda Quiroga

(1999 pp. 155-197) hace comentarios acertados a lo que los organismos internacionales catalogan como “mejores prácticas”, señalando que se identifican setenta y tres ciudades latinoamericanas y caribeñas con interesantes iniciativas de gestión en diversos ámbitos del desarrollo local, la casi totalidad de las cuales tienen como componente clave alguna modalidad de participación ciudadana.

El hecho es que en la región, durante los años noventa se llegó a un consenso generalizado sobre la importancia de la participación como condición para la gobernabilidad democrática, sea en su versión de estrategia política de los movimientos vecinales, de mujeres, campesinos, indígenas y jóvenes, en calidad de enfoque para la prestación de servicios públicos tercerizados, como modelo de gerencia horizontal para las empresas, o como metodología de los programas y proyectos sociales auspiciados por la ayuda internacional al desarrollo; la participación, en cualquiera de sus formas, empezó a adquirir preeminencia en las agendas del desarrollo.

A comienzos de la década de los noventa el cuarto Informe de Desarrollo Humano dedicado a la participación popular, advertía que los gobiernos precisan nuevas formas para que la población participe más en el gobierno y tenga mayor influencia en las decisiones que afectan sus vidas, descentralizando más autoridad en las administraciones locales y concediendo mayor libertad a las organizaciones populares y no gubernamentales que son los instrumentos de participación popular (PNUD, 1993).

Del mismo modo, el Banco Mundial acogió la participación publicando en 1996 un documento considerado “maestro” sobre la participación ciudadana, en el que arguye la importancia de incluir a la gente afectada por los proyectos en los procesos de decisión, preparando enfoques, planes de acción y lineamientos que se concretizan en varios de los proyectos de desarrollo auspiciados por el Banco en la región. De igual manera el Banco Interamericano de Desarrollo incluyó la participación ciudadana en su agenda, por lo que en el año de 1997 también publicó el li-

bro de consulta sobre la participación, a la que considera como una innovadora modalidad de cooperación para asumir el desarrollo a través de los programas y proyectos del Banco. En relación con esta creciente tendencia de adopción de la participación como estrategia, Kliksberg (2000, p. 168) afirma que se debe a que son cambios en la percepción de la realidad, son una relectura de la participación como estrategia maestra de desarrollo que tiene anclajes profundos en necesidades que surgen de la realidad.

Así, en los albores del siglo veintiuno impulsar desde el Municipio Metropolitano un mecanismo de participación social para la ciudad de Quito, representa una propuesta de innovación del gobierno local que se alinea con las tendencias avanzadas de gestión democrática y construcción activa de ciudadanía, se posiciona con las prácticas de protagonismo colectivo para la veeduría ciudadana, el control social y la inclusión en la toma de decisiones sobre los factores fundamentales del desarrollo urbano, sobre aquellos aspectos que afectan la calidad de vida de los individuos y colectividades que habitan la urbe. Impulsar la participación en esta época es hacerlo en medio de un contexto global de acumulados de experiencias, rico en lecciones acerca de las limitaciones y potencialidades institucionales, de lo que es viable y replicable; implica el desafío de innovar un gobierno municipal de tradición clientelar, junto con facilitar la intervención ciudadana luego de tres décadas de experiencias públicas de participación popular, de períodos de flujo y reflujo en las dinámicas participativas.

Este trabajo hace una corta exploración de la experiencia, igualmente breve, de participación ciudadana impulsada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la implementación desde febrero del 2001 del denominado Sistema de Gestión Participativo (SGP). Si bien a transcurrido algo más de quince meses de aplicación, lo cual obviamente es poco tiempo para establecer tendencias de un proceso que requiere un mayor horizonte temporal, hay suficientes indicios que configuran

prematuramente una tensión entre la propuesta participativa y las circunstancias institucionales para su implantación; en este sentido, podría decirse que el documento explora las condiciones en que surge el estilo de participación municipal y propone elementos que contribuyan a mejorar su ejecución. Por cierto, también está implícita la preocupación de que debido al profundo enraizamiento del estilo patrimonial en la gestión municipal, la participación corre el riesgo de desgastarse; de esta forma, mientras las experiencias de los pequeños municipios indígenas e innovadores están logrando interesantes resultados, en Quito puede sufrir un revés político y convertirse en un ejercicio retórico.

El texto empieza con una breve revisión de las nociones de participación popular, no pretende hacer un estado del arte sobre la temática, sino una rápida reflexión acerca de a qué es lo que se está refiriendo cuando se habla de participación ciudadana en el contexto urbano. En la segunda parte se hace un breve resumen del estilo de participación adoptado por las autoridades municipales quiteñas, considerando que en el ámbito municipal las cosas se deshacen igual que se hacen: una ordenanza decreta la participación y otra puede derogarla. En la tercera sección se muestran las primeras respuestas locales al modelo de participación, tanto desde adentro de la municipalidad, cuanto desde la ciudadanía, señalándose los iniciales desafíos para el municipio en torno a la participación. Cierra el documento la cuarta sección en la que antes que conclusiones, se plantean algunas sugerencias que contribuyan a viabilizar el proceso participativo.

Mi reconocimiento para Patricia Galarza Zurita que recopiló los documentos, buscó y procesó los editoriales de los dos principales periódicos de la ciudad; recolectó y clasificó las preguntas realizadas al Alcalde de la ciudad durante los “cabildos de rendición de cuentas”. Para este trabajo se retomó la sistematización de la experiencia de implementación del SGP realizada para el ICAM-Quito, en la que se entrevistaron a varios funcionarios municipales. Asimismo, agradezco a las colegas Inés Martí-

nez y Lola Vásquez de la Escuela de Gestión para el Desarrollo Local por sus comentarios que, en la medida de lo posible, se incorporaron al presente documento.

2. LAS VARIANTES DE LA PARTICIPACIÓN: ENTRE LA AUTOGESTIÓN Y LO PÚBLICO

El término participación social es extremadamente amplio, prestándose a utilidades ideológicas de diversa índole que van desde manipulaciones que buscan legitimar situaciones de hegemonía y privilegio, pasando por modelos organizativos horizontales de relacionamiento vecinal, por modos de autogobierno social que prescindan de toda institucionalización, hasta formas de cooptación gubernamental de iniciativas populares. En su originaria acepción de corte liberal, la participación se remonta a la *polis* griega que aludía a los asuntos decisionales en condiciones de elecciones de aquellos que tenían patrimonio, esto es el llamado “voto censitario”; en su versión más general, la participación pasó a ser la forma universal de intervención social a través de la delegación de funciones a la sociedad política.

En América Latina el sentido de la participación excede la noción de delegación, adquiriendo dimensiones que van más allá de la participación como representación en los partidos políticos y la elección de autoridades, insertándose en experiencias de desarrollo, de acceso al Estado y de crecimiento societal que acogen diferentes sentidos: en unos casos se relaciona con las formas de vida política y la ética, en otros con la acción colectiva y el “empoderamiento”. Al respecto, Teixeira (2001) señala que independiente de sus formulaciones teóricas, las diversas experiencias de participación contienen visiones heterodoxas y emancipatorias de la política, desprendiéndose algunos elementos y valores comunes tales como la solidaridad, la no preocupación con la toma del poder, el respeto a la pluralidad y a las diferencias, y la práctica de relaciones democráticas (Teixeira, 2001, p. 26). La participación se presenta como una noción relacional

que encarna formas diferenciadas de expresión de la acción colectiva, cuyo sentido político se expresa en función de objetivos y contextos específicos.

Una rápida caracterización del concepto de participación social, muestra que hay tres grandes variantes: la primera con el auge del enfoque funcionalista del desarrollo que asimilaba participación como incorporación, la segunda con la corriente de la educación popular que abrió la línea de participación popular, y la tercera con el práctica democratizadora que impulsó la participación ciudadana. Las tres variantes no son necesariamente momentos sucesivos de una evolución del concepto de participación, del tipo evento progresivo en que una noción sustituye a otra, como acontece en las ciencias positivas donde la competencia de paradigmas hace que las teorías se superen; sino que las variantes de participación, en tanto forman parte de distintas teorías de las ciencias sociales, compiten y coexisten sin anularse, disputándose la capacidad interpretativa. Así, las tres variantes de la participación antes que denotar una evolución conceptual, muestran una creciente complejización de la noción de participación conforme diversas son las experiencias sociales; al mismo tiempo, las tres variantes de la participación establecen distintas tensiones con el ámbito de lo público.

Hasta fines de los años sesenta la participación estaba influenciada por las teorías de la modernización, especialmente por el concepto de “marginalidad” que reconocía la existencia de grandes contingentes de población que encadenados a culturas tradicionales vivían en condiciones de marginalidad, esto es incapacitados de acceder a los beneficios del desarrollo y contribuir al progreso social; diseñándose los mecanismos que integren a los excluidos en las ventajas del crecimiento económico. En el marco de las intervenciones de la Alianza para el Progreso, se pusieron en marcha los primeros programas regionales de capacitación, promoción y creación de organizaciones populares orientados a incorporar a los grupos marginales al mundo moderno, por medio de agentes externos que se presentaban como

los portadores de valores de modernización y desarrollo que, en medio de relaciones asimétricas, habilitaban a los pasivos grupos marginales urbanos y rurales a cambiar sus prácticas culturales y a alinearse con el proyecto modernizante.

Fabio Velásquez (2001) comenta que en ese período la participación era vista como el “antídoto” de la marginalidad, era el más eficaz mecanismo de adaptación cultural que permitía difundir las normas y valores vigentes, así como incorporar a la población marginal a la cultura moderna, sin cuestionar sus estructuras o formas de operación, era sin duda un poderoso instrumento de integración social (Velásquez, 2001, p. 80). En esta primera versión de participación como incorporación, la dimensión pública era el ámbito exclusivamente estatal, sin ingerencia de los que grupos sociales marginales a los que se consideraba como beneficiarios de las políticas; lo público era el reducto de las políticas gubernamentales de modernización, eran los programas de atención a la marginalidad diseñados en una lógica de arriba hacia abajo.

A mediados de los años setenta y bajo el influjo de las ideas de Paulo Freire, el movimiento por la educación popular cuestionó la relación asimétrica entre los agentes de desarrollo y los grupos calificados como beneficiarios, poniendo en el centro del debate el carácter protagónico de los sectores subalternos para crear autoorganización y autogobierno social; introdujo la noción de “proceso participativo” que consolidó la idea de que la participación reflejaba los esfuerzos deliberados, organizados y colectivos de los excluidos en defensa de su vida. El énfasis se puso en mostrar que la participación expresaba los procesos impulsados desde las bases sociales, dirigidos a crear lugares en los que se ejerza una renovada libertad colectiva y se asuma roles claves en la vida cotidiana.

Siguiendo este proceso, Cunill (1997, p. 74) señala que se asumía la participación popular como la autogestión social o la capacidad de generar bienes y servicios públicos desde la propia sociedad, al mismo tiempo que los grupos populares asumían

indirectamente las funciones de crítica y control sobre el Estado; enfoque que fue difundido por el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas UNRISD. La participación popular al priorizar la autogestión como evento societal, reducía la dimensión pública a la crítica indirecta del Estado y las políticas gubernamentales, por lo que lo público identificado con lo estatal era motivo de impugnación antes que de intervención.

En los ochenta, durante el período de transiciones democráticas, emergió la noción de participación ciudadana que fue más allá de las ideas de incorporación y autogestión, al recibir el influjo del debate teórico en torno al renacimiento del concepto de sociedad civil¹. La participación ciudadana aludía, en lo fundamental, a la intervención directa de los agentes sociales en las actividades públicas, por medio de lo que Cunill denominó los “arreglos institucionales” que, en la esfera estatal, replanteen la relación entre el Estado y la sociedad civil en las decisiones estatales y su intervención en la producción de bienes públicos. La participación ciudadana se planteó como la incidencia directa de la sociedad civil sobre el Estado y la intervención en sus funciones. Cunill identifica tres ámbitos que afectan esta incidencia: la intervención de intereses particulares en la formación de políticas públicas, la acción legislativa de referéndum y revocatoria del mandato de las autoridades electas, y la prestación de servicios

¹ La noción de sociedad civil resurgió en el escenario teórico en los años ochenta como expresión teórica de la lucha de los movimientos sociales contra las diversas formas de autoritarismo, debido a tres factores: i) el agotamiento del modelo de organización política de planificación centralizada; ii) el fortalecimiento de la crítica al Estado de Bienestar con el resurgimiento de los llamados nuevos movimientos sociales que no demandaban al Estado, sino que proponían que se respete sus autonomías; y iii) los procesos democratizadores de los países latinoamericanos, cuyos actores sociales y políticos identificaron su acción como parte de la reacción de la sociedad civil contra el Estado. Sobre este tema se recomienda ver el excelente estudio de Liszt Vieira “Ciudadanía y control social” que está en el capítulo siete del libro: *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (Bresser y Cunill, 1998, pp. 215-255).

públicos por medio de transferencia o gestión con la sociedad civil (Cunill, 1997, p. 75).

Los años noventa vieron consolidarse las tendencias de reformas constitucionales que ponían énfasis en los instrumentos de democracia directa, abriendo oportunidades para la participación ciudadana en la administración pública, así como la transferencia de servicios sociales desde los gobiernos centrales a los gobiernos locales, procedimientos que concedían a las comunidades un peso especial en su conducción; así, la descentralización de los recursos, funciones y competencias estatales, junto con la autogestión social o la creación de cuerpos colegiados para su administración, pasó a ser el “paradigma del nuevo arreglo institucional que privilegia la cooperación social como la vía para la provisión de los servicios públicos” (cfr. Cunill, 1997, p. 81).

La participación ciudadana se posicionó en el interfase entre el Estado y la sociedad civil, planteando el tema de lo público no estatal en la provisión de servicios, en las políticas de desarrollo y en los procesos de toma de decisiones y reforma estatal, especialmente en la órbita de los gobiernos municipales descentralizados.

En la práctica, el fenómeno de la participación se da en medio de varias dicotomías que han sido sintetizadas por Cotta (citado por Teixeira, 2001, pp. 26 y 27) y se refieren a que si son acciones directas propias de pequeños grupos, o si son eventos indirectos masivos que tiende a generalizarse; si son acciones institucionalizadas, esto es prácticas reglamentadas del tipo racional competitivo, o acciones movimentistas de tipo consensual y solidario presididas por valores éticos, morales y comunitaristas; si son acciones orientadas por decisiones, esto es intervenciones organizadas, no episódicas, o acciones expresivas-simbólicas que buscan presencia en escenarios políticos para influenciar en los procesos decisorios. El consenso generalizado es que no se trata de acentuar estas dicotomías, ni valorizar sus polaridades, sino que considerarlas permite reconocer que la participación no es un fin en sí mismo, sino una “filosofía de vida” como lo señaló

Borda (1980), que se practica en medio de las contradicciones de la sociedad como parte de las condiciones objetivas y subjetivas, en las que cabe advertir sus posibilidades reales para fortalecer la democracia.

Desde esta perspectiva y de acuerdo con Teixeira (*idem.*, p. 27), consideramos que independientemente de las formas que pueda revestir la participación, ésta significa “ser parte” de un proceso, de una actividad pública, o de la acción colectiva, donde “ser parte” significa pensar la realidad local como un todo heterogéneo, con intereses diferenciados, cruzada por diversas aspiraciones, valores y recursos de poder. La participación entonces, supone ejercer relaciones de poder, no solo por intermedio del Estado, sino entre los propios actores que exigen determinados comportamientos y procedimientos racionales.

Por ello es que la participación puede darse en diferentes escalas dependiendo de los intereses en juego, de los arreglos institucionales y de la cultura política de los actores; puede haber participación política con la intervención individual o colectiva en la esfera pública en función del bien común, como el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre; puede haber participación ciudadana de individuos y organizaciones activadas en función de intereses particulares, como el movimiento de mujeres ecuatorianas y los derechos a la participación política; puede haber participación comunitaria referida a los esfuerzos de las unidades socio-territoriales menores para mejorar sus condiciones de vida o habitat, como acontece en los barrios periféricos de las ciudades y las comunidades campesinas rurales; puede darse participación social en la convergencia de personas o individuos que comparten intereses con fines de protesta, apoyo y defensa como las asambleas en el conurbano del Gran Buenos Aires.

En la actualidad, cuando se está hablando de participación en los escenarios locales, se alude a la intervención ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito público. Lo cual implica contextos de reforma estatal, o algún grado de descentralización del poder gubernamental y los recursos; una institucionalidad ade-

cuada que posibilite la intervención ciudadana; el reconocimiento de la existencia de procesos organizativos de la sociedad civil, o al menos que hay una relativa densidad de capital social; un marcado liderazgo de las autoridades seccionales, con apertura para reconocer a las nuevas instancias de colaboración social e incluirlas en la gestión local; y por cierto, calidad en los contenidos y supuestos de la propia propuesta de participación.

De hecho, cualquier experiencia de participación enfrenta retos en cuanto a cambios estructurales en ciernes y a limitaciones en el contexto normativo e institucional en el que es convocada, acarreado consigo el gran desafío de que la participación ciudadana implica la creciente ampliación de la esfera pública, con la consecuente profundización de la democracia, proceso en el que el más inmediato objeto de crítica es la institucionalidad en el ejercicio del poder político local.

3. EL SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA: DE LA INCORPORACIÓN A LA CIUDADANÍA

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito no tiene antecedentes importantes en materia de participación ciudadana. En las últimas tres décadas no hay indicios de experiencias participativas relevantes, ninguno de los gobiernos municipales se preocupó por consultar, incluir o negociar con la ciudadanía la gestión municipal. Hasta comienzos de los años setenta la ciudad de Quito, sus barrios y parroquias rurales se caracterizaron por prácticas vecinales propias de la cultura andina (en extinción con el crecimiento urbano), que en la década de los ochenta fueron funcionalizadas con las ideas de “desarrollo comunitario”, para la movilización de trabajo voluntario en la edificación de obras de infraestructura urbana, como una forma indirecta de gestión municipal.

En los años noventa se emprendieron minúsculas experiencias de micro planificación urbana, que no tuvieron ningún impacto; luego, a fines de la década, se creó la “Asamblea de Quito”

como un espacio corporativo de los notables quiteños para fines del respaldo político del entonces alcalde y después derrocado Presidente de la República; hasta que en el penúltimo gobierno municipal, bajo la denominación “cogestión de obras”, se trató de institucionalizar como política municipal lo que en décadas anteriores se había hecho como desarrollo comunitario. El municipio quiteño no ha sido protagonista directo, ni auspiciante circunstancial de los pocos procesos sociales locales, carente de iniciativas no ha contribuido a crear las bases de una cultura de participación ciudadana (Torres, 2001, p. 162-163); ausencia que también se reconoce en los propios fundamentos del Sistema de Gestión Participativa (cfr. Barrera, 2001, pp. 24-25).

Paradójicamente, aunque la participación no fue una variable importante en los sucesivos gobiernos municipales, los alcaldes siempre han gozado de una buena imagen con aceptación ciudadana porque, salvo conocidas excepciones, se encargaron de proyectar una imagen positiva como eficientes administradores de los servicios urbanos; el perfil de los alcaldes quiteños como vigorosos gerentes de la ciudad, predominó en la gestión municipal. Imagen que, apoyada en los medios de comunicación, creó una forzada tradición edilicia, recurrentemente manifiesta en expresiones como: “la capital tiene la suerte de poseer buenos alcaldes, aunque algunos no fueran nativos de ella”, lo que a contribuido a generar, ahí sí desde el municipio, una superficial ideología de la quiteñidad².

Detrás de la imagen de eficiencia gerencial, los sucesivos gobiernos municipales sean por omisión, complicidad o de manera deliberada han fortalecido el aparato de relaciones clientelares característico del gobierno quiteño. 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; asimismo, no hay ningún esfuerzo de colaboración vecinal que no haya sido cooptado por las redes municipales, como aconteció con el denominado “voluntariado deportivo” barrial y parroquial que movilizándolo

recursos, gente e influencias catapultó a caciques empobrecidos hacia autoridades seccionales que terminan siendo empresarios privados, cerrándose el círculo de lealtades particulares a cambio de recursos públicos.

Algo similar ha sucedido con las organizaciones proviniendo, comités barriales y juntas promejoras que están conectadas a las redes de influencia patrimonial de los notables urbanos; también la mayoría de federaciones barriales fueron territorio abonado para el crecimiento del caciquismo liberal, del populismo urbano de oscuros personajes auspiciados por partidos políticos ya extinguidos, y del clientelismo electoral del partido de centro derecha que gobernó la ciudad en la última década, que en el mejor estilo populista sustituyó el contacto con la gente por la imagen televisiva.

El Municipio, desde 1993, se rige por la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Quito, que le confiere amplias facultades y relativa autonomía como gobierno territorial, con las que ha creado cinco empresas municipales para la provisión de servicios públicos, impulsado un proceso de desconcentración en

² Mirando con detenimiento la gestión municipal en Quito, se puede señalar que en años anteriores el municipio contribuyó a crear una identidad de la quiteñidad como un valor positivo, especialmente a través de la educación municipal, las políticas culturales, el deporte y la recreación, la conservación del patrimonio edificado, la acción social y de salud del Patronato San José; en general con el manejo de una urbe de menores proporciones, en condiciones de capital de un país centralizado en el que el gobierno municipal destacaba por su calidad. A comienzos de siglo veintiuno, cuando hay interesantes experiencias indígenas, mestizas y en la costa de gobiernos locales innovadores, la gestión del municipio capitalino ya no brilla con luz propia, hay otras municipalidades que lo eclipsan. La recurrente comparación entre los municipios de las dos principales ciudades del país no solo es indicativa de las rivalidades regionalistas, sino de distintas visiones de identidad local: mientras el gobierno municipal del puerto principal relanza constantemente una identidad integradora, en la capital hay una tendencia a desvalorizar negativamente la identidad capitalina. La identidad de la quiteñidad no puede reducirse a la excluyente idea de los “quiteños residentes en Quito”, sino al reconocimiento de la diversidad cultural urbana y su coparticipación en la gestión de la ciudad.

ocho Administraciones Zonales, absorbiendo nuevas competencias y funciones descentralizadas como son: el control ambiental, la seguridad, regulación del tránsito, educación, salud, turismo, manejo de los recursos naturales, entre otras. Las nuevas funciones amplían el aparato gubernamental y complejizan la gestión municipal, en parte porque se asumen sin mayores modificaciones del estilo clientelar-patrimonial en las políticas públicas distritales, con lo que los afanes descentralizadores tienden a confundirse con el paternalismo municipal y contribuyen a la desmovilización de la sociedad quiteña en torno a los principales problemas urbanos, pues ésta si bien se moviliza para fines político partidarios, no lo hace para el ejercicio de los derechos ciudadanos y el mejoramiento de la calidad de vida.

El actual Alcalde de la ciudad, General Paco Moncayo, no es el primer militar en el gobierno municipal, pero si el primero en introducir tímidamente el enfoque de participación ciudadana. Decimos tímidamente por las circunstancias en que ha debido emprender su gestión municipal caracterizada, en lo fundamental, por una implacable oposición de los medios de comunicación, de los notables de la ciudad, de los creadores de opinión y de los partidos políticos, que le está llevando a impulsar un esquema de participación de bajo perfil. Ante una imagen de que la ciudad ha tenido eficientes gerentes, la nueva administración tuvo que enfrentar el desprestigio del Alcalde precisamente como gerente³, no obstante, en medio del descrédito y la constante crítica, a introducido un esquema de participación que representa un cambio, aunque sea en sus intenciones, del estilo de gestión urbana, así como un paso renovador en un contexto institucional de acentuada tradición clientelar, encubierta con la imagen de eficiencia de los alcaldes precedentes.

3.1 ¿Qué es el Sistema de Gestión Participativa?

Teniendo como referencia las tendencias de participación regionales (Quintero, 2001) y de desarrollo local nacionales (To-

res, 1999), puede afirmarse que el Sistema de Gestión Participativa (SGP) es un esquema de participación suigéneris, porque no es el resultado de un proceso de presión social del tipo abajo hacia arriba, que propugna la intervención de las organizaciones cívicas en el gobierno municipal; tampoco es la iniciativa política de un líder local que busca modificar las relaciones de poder entre la sociedad civil y el gobierno municipal; menos aún la convergencia de agencias de ayuda internacional que inducen un formato participativo en la gestión urbana.

El Sistema de Gestión Participativa es un esquema de participación impulsado por la acción de agentes de desarrollo, alineados con la tendencia de innovación de gobiernos locales y descentralización, implantada en la estructura municipal en busca de legitimación en la organización popular. Forma parte de un estilo de gestión gubernamental de progresiva apertura de la administración municipal a la sociedad civil, por medio de alianzas directas e indirectas con organizaciones no gubernamentales y tercerización de servicios en las áreas de seguridad

³ Explorando algunas explicaciones del descrédito del Alcalde en el período inicial de gobierno, confluyen varias situaciones: i) tuvo que enfrentar casi desde el inicio de su gestión la oposición interna de sus coidearios partidarios, que lo identifican como un elemento inorgánico que compite con los líderes oficiales, a pesar de que fue auspiciado por el partido es considerado un “advenedizo”; ii) su anterior acercamiento a los movimientos indígenas y populares, creó un rechazo ideológico en las élites quiteñas de tradición liberal-conservadora; iii) los ofrecimientos de campaña fueron manipulados por los partidos políticos con una creciente crítica de ineficiencia gerencial y autoritarismo militar, “no es lo mismo administrar un cuartel o una fábrica de abastecimiento militar que gobernar la ciudad”, fue la tónica de la crítica; iv) la oposición de los trabajadores municipales que soportan una profunda crisis laboral, por los efectos del modelo de dolarización adoptado en el país; y v) la magnitud acumulada de los problemas de la ciudad como contaminación, violencia, seguridad, transporte, servicios que los anteriores gobiernos también evadieron. Estos cinco factores configuran un cuadro de oposiciones políticas a la gestión del burgomaestre capitalino, que conforme pasa el tiempo tiende a disminuir, al menos las encuestas de opinión que mostraron una caída vertical de la imagen del Alcalde durante el primer año de gestión, ahora registran un pequeño repunte de su popularidad al año y medio de gestión.

ciudadana, planificación territorial, micro crédito, capacitación, entre otras.

En esencia, el Sistema de Gestión Participativa es un esquema sencillo de conexión entre el gobierno municipal y la población quiteña, con cuatro niveles territoriales de participación enlazados de acuerdo con la división administrativa del Distrito Metropolitano. Conforme la Ordenanza del Concejo No 046 (cfr. Barrera, 2001, pp. 65-71), que reforma el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en el Capítulo II se introduce la nominación: “De la Participación de la Comunidad”, y en el Art. I.60-A se establece como propósito institucionalizar la participación ciudadana permanente en la gestión del Municipio, a través del Sistema de Gestión Participativa. El Art. I.60-B establece como sus atribuciones la formulación de políticas con la participación de la comunidad, a través del diálogo entre autoridades y habitantes, en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, programas, proyectos y actividades del municipio; fomentando la deliberación y control social en la ejecución del presupuesto municipal, una gestión compartida para la toma de decisiones en respuesta a la demanda comunitaria y el control social en la gestión municipal.

El Art. 160, del literal D al literal K, establece cuatro niveles de participación, empezando por el “Cabildo Quiteño” con alcance en el Distrito Metropolitano e integrado por el Concejo Metropolitano y representaciones territoriales y temáticas; tiene la función de formular, conocer y aprobar el plan estratégico, el plan anual de inversiones municipales, las políticas y programas municipales, temas de interés nacional y organizar mesas temáticas específicas de interés de los habitantes en función de la planificación metropolitana.

El segundo nivel son las “Zonas Metropolitanas”, con representaciones igualmente territoriales y temáticas, que elaboran los lineamientos de los planes zonales de desarrollo, compromisos de gestión compartida, lineamientos del plan de inversiones municipales territorializados y aplica mecanismos de control social.

El tercer nivel corresponde a las parroquias rurales a través de las Asambleas y Juntas Parroquiales, asumiendo lo que dispone la Ley respectiva, además de que les faculta a jerarquizar las demandas y propuestas de la parroquia, establecer compromisos de gestión compartida y los mecanismos de control social. El cuarto nivel son los barrios en el área urbana, comunas y recintos en el área suburbana, a quienes les compete el control social en la ejecución de los planes de acción concertados y la elaboración de propuestas de política en el territorio respectivo, especialmente con relación a la calidad de la prestación de servicios (cfr. Barre-ra, 2001, pp. 68-70).

En la práctica, el esquema se traduce, al menos en esta primera fase, en reuniones de consulta y diálogo con los habitantes del Distrito Metropolitano en los cuatro niveles territoriales, reuniones a las que se les denomina “cabildos”⁴, que son facilitados, de acuerdo con la estructura administrativa municipal, por las Administraciones Zonales, las que tienen asignados personal y recursos para implementar el SGP en acuerdo con la recién creada Unidad de Coordinación Territorial. Manejando tiempos, dinámicas locales y plazos el SGP se implementa en varios sectores del Distrito Metropolitano, empezando con la realización de cabildos barriales y comunales, simultáneamente con cabildos parroquiales, para pasar a niveles de mayor agrega-

⁴ Originalmente los cabildos formaban parte de la institucionalidad del gobierno local de origen hispánico, constituidos como piezas del Estado colonial, fueron incorporados como mecanismos de consulta en la cultura municipalista para convocar a las reuniones de las autoridades con los notables; incluso el término cabildo ha sido utilizado como sinónimo de gobierno municipal. Según la Ley de Régimen Municipal, el cabildo ampliado es un espacio para emitir dictámenes sobre asuntos extraordinarios de vital importancia para la vida de los vecinos, que son sometidos a su consideración por el Consejo; están integrados por autoridades seccionales, representantes gremiales municipales, exalcaldes, medios de comunicación y autoridades gubernamentales. Con el SGP al denominar cabildos a los niveles territoriales de participación social, se busca también resignificar el término al generalizarlo como un espacio masivo de consulta y diálogo ciudadano.

ción de las propuestas y demandas en los cabildos zonales, hasta llegar al cabildo metropolitano; procurando en todos ellos balancear los niveles territoriales de participación y representación ciudadana. Aunque en la Ordenanza no está explícito, se promueve la creación de “Comités de Gestión Local” como instancias intermedias de coordinación, destinadas a mantener la conexión y el seguimiento de los acuerdos entre los cabildos y el gobierno municipal.

3.2 Primeros pasos en la implementación del Sistema de Gestión Participativa

El Distrito Metropolitano de Quito desde el punto de vista económico, social y urbanístico es un escenario complejo. Los más de 1`400.000 habitantes del casco urbano y los más de 400.000 habitantes de las parroquias rurales, asentados en una territorio de 4.200 Km² (Peña, 1998, p. 87), enfrentan grandes problemas ambientales, de inseguridad, violencia, déficit de servicios y precariedad económica. Más de 250 barrios ilegales están dispersos en toda la periferia urbana, muchos de ellos con problemas de tráfico de tierras. La urbe tiene una densidad de 472 habitantes por Km², el 84% es población urbana, con un índice de pobreza del 41%; estimándose que algo más del 40% de las actividades económicas del país se asientan en la capital (Guzmán, 2001, pp. 21-24). Soporta un parque automotor superior a las 230.000 unidades, uno por cada cinco personas, que sin ningún control se desplazan en apenas 300 km. de vías, mostrando un déficit de 141 Km. (cfr. Arias, 1998).

A la acentuada segregación espacial entre el norte y el sur de la ciudad, se han sumado nuevas formas de segregación que expresan disputas y tensiones sociales por el control territorial, especialmente entre los valles circundantes y la ciudad, dentro de los valles entre los antiguos asentamientos de pobladores nativos y los nuevos residentes, en la urbe entre las ciudadelas amuralladas que son circundadas por los asentamientos precarios, como

lo reconoce el Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano (cfr. MDMQ, 2001).

En este escenario heterogéneo, no es de esperarse una reacción homogénea en materia de participación, debido a las diversas condiciones de vida y organización de la población, así como a la diferente inserción de las ocho Administraciones Zonales en sus respectivas jurisdicciones, pues unas tienen mayor trayectoria que otras, con lo que operativizan la participación en distintos tiempos y modalidades. La implementación diferenciada del SGP está en relación a la familiaridad que tienen las Administraciones Zonales con el esquema de participación, que se materializa en el liderazgo interno para orientar las acciones de promoción, convocatoria y realización de cabildos, y con el peso que otorgan a la participación en la programación zonal; del mismo modo, depende de la experticia metodológica del personal asignado para desempeñarse con la población de manera proactiva, de la habilidad para superar cotidianamente las tensiones derivadas de promover la participación en medio de la cultura clientelar.

A manera de plataforma de lanzamiento del SGP, el Municipio con apoyo del Instituto de Capacitación Municipal ICAM y la GTZ, capacitó en el manejo de herramientas de trabajo comunitario, técnicas de visualización, una pauta de priorización de proyectos y herramientas de diagnóstico barrial-comunitario a 177 funcionarios de las Administraciones Zonales, dotándoles además de varios mecanismos de comunicación y difusión para reforzar las primeras acciones de promoción de la participación. Para fines de cobertura, el Distrito Metropolitano está dividido en 65 sectores, los que se plantearon como las unidades espaciales para la realización de los cabildos, no obstante que la noción administrativa de “sector” no coincide con la realidad geográfica e identitaria de los quiteños.

En los hechos, debido a la heterogeneidad de los sectores, se optó por descender a realizar cabildos subsectoriales en medio de inconvenientes de convocatoria y representación. Una primera sistematización de la experiencia (Sarzoza, 2001), mostró que

los cabildos se asumieron indistintamente como espacios de diagnóstico barrial, validación y socialización de acuerdos previos y en menor proporción como espacios resolutivos; expresándose sólo en el nivel barrial algún grado de concreción de intereses colectivos, al tiempo que los cabildos sectoriales son todavía vistos como espacios difusos de acuerdos generales. Respecto de los cabildos zonales, se considera que todavía no hay suficiente claridad de su rol, aunque la inicial ronda de cabildos zonales fue para la rendición de cuentas del primer año de la administración municipal.

Hasta mayo del 2002, las ocho Administraciones Zonales realizaron 212 cabildos (cfr. Periódico Hoy, 13.05.02, p. 10B), que movilizaron algo más de 10.000 personas, la mayoría de las cuales son dirigentes de edad adulta, provenientes de comités barriales, grupos deportivos e instituciones educativas que representan el 80% de las organizaciones participantes. En todas las Administraciones se realizaron Cabildos de la Niñez, en la mayoría de Administraciones se efectuaron Cabildos de Mujeres, mientras pocas Administraciones lograron convocar a Cabildos de Jóvenes; en el nivel metropolitano se ejecutaron los Cabildos de Mujeres, de la Tercera Edad, el cabildo de indígenas denominado “Jatum Ayllu de los Indios” y el cabildo de los afroquiteños denominado “Apalencamiento de los Pueblos Afroquiteños (cfr. Sarzosa, 2001, pp. 38-50). La tendencia predominante de temas tratados en los cabildos, refleja una atomización de las demandas de infraestructura, servicios y equipamiento urbano, conforme son los innumerables requerimientos de los barrios populares (Sarzosa, 2001).

Observaciones en el terreno mostraron que luego de electos cerca de 40 Comités de Gestión Local, designados para mantener el contacto con el municipio, apenas el 17% se sostienen con alguna regularidad. Asimismo, considerando los cabildos realizados hasta la fecha de este trabajo, se observó que las administraciones con mayor dinamismo son las Administraciones Zonales de Tumbaco y el Centro. La Administración Zonal de

Tumbaco realizó el 53% de los cabildos del Distrito Metropolitano, reconociendo que el territorio de su jurisdicción está en transición desde una cultura rural a una cultura urbana, por lo que asumió la participación como una “pirámide” que empieza en los barrios y comunas, sube a los sectores y luego al nivel zonal, hasta llegar al cabildo metropolitano; articulando el SGP al esquema de gobernabilidad del valle, como estrategia de cohesión del plan zonal. La Administración Zona Centro efectuó el 31% de los cabildos en un contexto distinto, pues se trata de un territorio concentrado y consolidado, con presencia de importantes proyectos de conservación patrimonial, por lo que centró la participación en fortalecer las organizaciones vecinales y gremiales para impulsar una gestión municipal que sienta las bases de un nuevo proceso institucional.

Cuatro administraciones imprimieron un mediano dinamismo al proceso participativo y comparten una tendencia de disminuir la frecuencia de realización de cabildos. La Administración Zonal Norte efectuó el 8% de los cabildos, en un territorio en que predomina la demanda de servicios debido al constante crecimiento inmobiliario y la necesidad de control urbano, por lo que asumió la participación como una mediación de servicios entre las demandas de la gente y las Empresas Municipales, presionando para que éstas satisfagan las peticiones ciudadanas. La Administración Zonal La Delicia realizó el 7% de los cabildos, en una jurisdicción extensa que incluye zonas urbanas y rurales, también centró la participación como mediación de los servicios de las Empresas Municipales y la población, buscando coordinar sus acciones con las Direcciones Metropolitanas y simplificar los procedimientos administrativos.

La Administración Zonal Eloy Alfaro realizó el 7% de los cabildos, la casi totalidad de los mismos el año pasado, solo uno en lo que va del presente. Opera en el territorio urbano más extenso del distrito, como es el sur de la ciudad, con grandes demandas de infraestructura y probablemente la zona más compleja y crítica del Distrito Metropolitano; afectada por recurren-

tes crisis, la Administración se encuentra en la búsqueda de lineamientos para asentar la participación en un contexto de alta densidad de relaciones clientelares e informalidad urbana. La Administración Zonal del valle de los Chillos realizó el 8% de los cabildos en una jurisdicción de predominio rural, por lo que la participación se centró en el proceso de las juntas parroquiales y las comunas campesinas, pues se considera que las áreas urbanas están articuladas al eje de Sangolquí.

Las Administraciones Zonales de Quitumbe y Calderón son nuevas y con un interesante dinamismo. Quitumbe con diez meses de existencia realizó el 2% de los cabildos en un territorio caracterizado por la dispersión urbana y la escasa infraestructura, optó por priorizar sitios que conectan a los sectores en la dotación de servicios y pequeñas obras teniendo como referencia los ejes viales, junta su acción con las redes locales, mientras los servicios especializados de participación son tercerizados y apuesta a la capacitación para el fortalecimiento del proceso participativo. Calderón es la más reciente Administración creada hace tres meses, ha realizado entusiastamente el 2% de los cabildos, en un territorio cruzado por la informalidad urbana y el tráfico ilegal de tierras.

3.3 Las inaugurales adaptaciones del SGP

La aplicación del SGP, como cualquier experiencia participativa, no tiene una receta a seguir, debe desarrollar su propio camino en el que va calibrándose y validándose. Transcurrido algo más del primer año de ejecución, empiezan a darse los primeros ajustes al esquema participativo, que partiendo con un diseño sencillo va tornándose complejo de cara a la realidad social de la urbe. La idea inicial de un espacio de “diálogo” con la ciudadanía, es superada por las expectativas de la población acostumbrada a las obras físicas; más aún, cuando no se ha trabajado el tema del clientelismo y lo patrimonial en las relaciones municipio-sociedad civil, es ineludible que al tratar de asentar el SGP en la organización barrial, en realidad se asienta sobre la estructura

clientelar. Se esperaría que al igual que el municipio conoce las demandas y el déficit de servicios de la ciudad, también conozca a la sociedad a la que representa y con la cual trabaja.

Como todo proceso participativo, el SGP se está implementando a través de aproximaciones sucesivas a las organizaciones sociales. Empezó con los sectores populares, convocando a cabildos en los barrios más necesitados, en los que la participación para resolver las necesidades básicas es algo cercana a su realidad socio-organizativa, mientras para otros estratos sociales la idea de participar en la toma de decisiones sobre las políticas públicas, les es ajena, aunque también comparten expectativas de bienestar. Es de esperarse que el esquema de participación no pretenda ser homogenizante, dirigido solo a los barrios populares, sino que progresivamente vaya involucrando a los demás sectores sociales de la ciudad, pues la participación ciudadana requiere de un enfoque de pluralidad, democrático, que capture la diversidad cultural y la heterogeneidad de los actores de la ciudad, antes que generalizar una “imagen basista” de la participación como sinónimo de movilización barrial.

Aunque la participación no es un fin, sino un mecanismo de inclusión social en la deliberación de los asuntos públicos que facilita espacios institucionales de comunicación, acción y decisión, en su aplicación hay confusiones tanto de los funcionarios como de los dirigentes barriales, pues ambos confunden cabildos con organización, mezclan el espacio de diálogo con la creación de organización. Ello se debe, en parte, al estilo municipal de implantar la participación sin mayores consideraciones de la realidad organizativa y de movilización de los diversos sectores de la sociedad quiteña, dándose superposiciones entre cabildos y comités barriales, entre federaciones y comités zonales, disputas entre juntas parroquiales y cabildos rurales. En el camino se están sedimentando estos espacios y reconociéndose sus diferencias, aprendiéndose que no se pueden forzar cabildos en las zonas rurales donde existen juntas y asambleas parroquiales, en la ciudad a facilitar los cabildos como ámbitos de confluencia de

actores urbanos. El tema de las organizaciones populares, las redes sociales y el capital social urbano es un aspecto ciertamente descuidado del SGP, que requiere mayor atención.

Concomitante con lo anterior, el SGP nació sin un claro respaldo social, no se visualizan sus aliados, ni los apoyos, por lo que manteniéndose como una iniciativa relativamente menor, su futuro es incierto; necesita un sólido anclaje en las redes de capital social urbanas, requiere de alianzas estratégicas con los actores económicos, políticos y de opinión de la ciudad. La experiencia muestra que la sostenibilidad de los procesos participativos está en relación con la apropiación societal de los mecanismos, espacios y decisiones, de que la sociedad lo tome como suyo; por ello, el carácter *suigeneris* del esquema de participación municipal si bien es válido para su origen, no es suficiente para su implementación en el largo plazo, si es que no se lo acompaña de una deliberada intención de efectiva transferencia a la ciudadanía.

El municipio asumió de partida toda la responsabilidad en promover el SGP, pero progresivamente requiere transformarse en el facilitador de un proceso que sea compartido con la ciudadanía, pues el municipio no puede ser el único actor en la implementación de un esquema precisamente multi-actorial, como es el de participación ciudadana.

En suma, el SGP está en un proceso inicial de implementación que confronta el diseño con la realidad, obteniendo constantemente aprendizajes y riqueza de lecciones metodológicas, políticas y culturales que requieren procesarse de manera sistemática para mejorar su propia práctica. En esta primera fase de ejecución, predomina una práctica de la participación como incorporación de los estratos populares al desarrollo urbano, por la vía de la consulta entre autoridades y dirigentes barriales en los cabildos, los que funcionan como reuniones para procesar las demandas de servicios y equipamiento, en el mejor de los casos, a través de los “comités de gestión local”, como espacios para lograr acuerdos sobre los procedimientos que requieren las minúsculas obras físicas, previamente decididas por las autoridades

municipales. La ejecución del SGP adoptó el sesgo de incorporar a los marginados en los beneficios de los servicios, en este sentido exhibe un rezago ideológico de promover la participación popular como incorporación al desarrollo, propio del enfoque funcionalista de la marginalidad urbana que parecía superado.

Así, se observa un desajuste entre el diseño del esquema de participación municipal que pensado como gestión compartida y control social, se implementa en la práctica como incorporación de los sectores marginales al desarrollo urbano. El enfoque subyacente de la participación como incorporación, requiere avanzar hacia el ejercicio de la participación como acción ciudadana, con capacidad de influencia en la toma de decisiones de las políticas públicas distritales, que incidan en el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes de la urbe. La dimensión pública del SGP está encapsulada como responsabilidad absoluta del municipio, mientras la sociedad quiteña sigue siendo el sujeto pasivo que recibe las obras físicas, de las cuales tampoco se apropia, pues no asume el rol de protagonista, ni de cogestora de las políticas, decisiones, recursos, tecnología y oportunidades urbanas que amplíen el ámbito de lo público municipal. El SGP requiere pasar de la incorporación a la ciudadanía, extendiendo la dimensión pública desde el gobierno local a la corresponsabilidad público-privada y del tercer sector en la gestión urbana.

4. LAS REACCIONES LOCALES AL PROCESO PARTICIPATIVO

Debido al poco tiempo transcurrido en la implementación del SGP, no tiene sentido tratar de medir sus resultados, o sistematizar a profundidad una experiencia todavía en estado inicial, esto no cabe al año y medio de gestión; pero sí es pertinente constatar las primeras reacciones de los actores más cercanos a la práctica de participación social, que pueden ser decidoras en su evolución. En una rápida observación de la experiencia transcu-

rrida, se registran tres ámbitos de reacciones que, en nuestra opinión, requieren de tratamiento para mejorar el proceso de implementación del SGP, porque están relacionados con los aspectos más inmediatos de su ejecución y son: las limitaciones internas de la entidad municipal ejecutora del esquema de participación, la respuesta de la ciudadanía más inmediata a la órbita de las Administraciones Zonales, y el poco posicionamiento del SGP en los medios de medios de comunicación social que cubren la gestión municipal.

4.1 Limitaciones internas y desafíos municipales

Cabe la pregunta: ¿Porqué hablar de reacciones internas en el Municipio, si es el ejecutor del SGP? Precisamente porque su montaje se inscribe en un estilo municipal de larga data, de demandar servicios especializados para el diseño de políticas, mecanismos y procedimientos que luego se implantan en la estructura orgánico-funcional del municipio, adaptándose a su funcionamiento cotidiano, a sus procedimientos, cultura y funcionarios; así aconteció con la conservación patrimonial, con el manejo ambiental, con el fomento de microempresas y ahora con la participación social⁵. Como todo proceso nuevo exige innovaciones institucionales, más aún cuando está en juego la forma de relacionarse del gobierno local con la ciudadanía, como aconte-

⁵ En los últimos treinta años muchas de las nuevas competencias y funciones que ha asumido el Municipio de Quito, han implicado la contratación o alianzas con entidades que prestan servicios especializados, otrora denominadas entidades ejecutoras, con las que expande la acción municipal en áreas para las cuales no tiene suficiente personal entrenado, experticia metodológica o antecedentes de intervención; lo cual trae consigo el crecimiento institucional, al adicionarse nuevas dependencias o extenderse los servicios a través de entidades intermedias. La compleja estructura burocrática-administrativa del gobierno metropolitano incluye las dependencias municipales, las administraciones zonales, las empresas municipales y los servicios tercerizados que configuran una amplia red de actores institucionales con quienes asume el desarrollo urbano.

ce con el SGP que busca establecer nexos de tipo horizontal y colaborativos, en un contexto marcado por relaciones verticales y subordinadas.

Al parecer, la implementación del SGP cogió por sorpresa a propios y extraños. Al interior del Municipio el personal no estaba suficientemente preparado y dispuesto a asumir el SGP, si bien es un camino que va de menos a más, requiere que los funcionarios municipales vayan asumiendo como suyo el enfoque de participación, que sean los primeros convencidos de la importancia y conveniencia de la participación ciudadana en la gestión municipal, de lo contrario no es muy productivo impulsar un proceso participativo con un personal descreído o escéptico ante valores como la colaboración y la asociatividad.

Testimonios recogidos (cfr. Torres, 2002), muestran que los funcionarios municipales no disponen de una base común para asumir el enfoque de participación, pues “las percepciones en las administraciones son distintas, hay desde funcionales a las Administraciones Zonales, hasta posturas democráticas a favor de que la gente tome decisiones, ambigüedad que se expresa en el nivel superior como debilidad para formular políticas y planes de acción de lo que es la participación”, señaló uno de los entrevistados; asunto que siendo potencialmente una fortaleza por la amplitud ideológica, se torna en un obstáculo ante la ausencia de lineamientos institucionales sólidos.

Varios funcionarios emprendieron iniciativas para debatir el esquema participativo, pero son esfuerzos aislados y minúsculos, sin respaldo institucional, como lo confirma la siguiente declaración: “Hemos intentado discutir en colectivo los criterios generales de acción, pero hay debilidades (...) que llevan a que cada persona haga lo que puede y surjan percepciones erradas de lo que es la participación, dado que no se planteó una línea base desde el principio” (cfr. Torres, 2002, p. 9). Algunos funcionarios municipales comparten un sentimiento de escepticismo sobre la forma en que se está implementado el SGP, afirmaciones como: “es criterio mayoritario de los funcionarios de nivel medio que

la participación no sirve, estamos evaluando algo en que nunca hemos trabajado a carta cabal” (cfr. Torres, 2002, p. 11), es decidora de que el SGP requiere asentarse con mayor firmeza al interior del aparato municipal.

De otra parte, para el personal cercano al SGP, es más fácil comunicarse y mantener relaciones de trabajo con las Direcciones y Unidades municipales, que con las Empresas Municipales que están distantes de la vida cotidiana de las Administraciones Zonales, pues son ajenas a su programación e impermeables a los esfuerzos por erradicar el clientelismo. Las Empresas Municipales son identificadas como los bastiones clientelares de la acción municipal, ya que sus programas y planes de trabajo son autónomos, ejecutan sus actividades de manera jerárquica y establecen sus propias relaciones con la población quiteña, limitando la capacidad de respuesta de las Administraciones a las demandas que surgen de los cabildos. En principio, se supone que la participación es un enfoque transversal que debería afectar también a las Empresas, no cabe que sea solo preocupación de las Administraciones y que las Empresas no conozcan, ni les interese las iniciativas de participación que otras instancias municipales están emprendiendo.

Del punto de vista metodológico, los equipos en las Administraciones Zonales actúan en condiciones de debilidad al carecer de técnicas e instrumentos de acción, apenas disponen de elementos pedagógicos y didácticos para la animación grupal, no reciben capacitación especializada. En los hechos, se está implementando un procedimiento participativo que carece de un esquema de gestión, de directrices estratégicas y programáticas, la direccionalidad y sentido se los construyen en el camino, de manera fortuita. Hay ausencia de procedimientos metodológicos que ayuden a identificar criterios de acción antes, durante y después de los cabildos.

El testimonio de uno de los facilitadores es elocuente al respecto: “En el primer cabildo se trabajó obras públicas, en el segundo se adaptó una metodología de sondeo de problemas y

mesas temáticas en el que la gente decidía que se discutía; se definió que los comités de gestión no eran brazos de la municipalidad, sino entes autónomos para generar cultura ciudadana” (cfr. Torres, 2002, p.9). En los procesos participativos acoplar los procedimientos de acuerdo con la experiencia es la norma, pero el asunto es que debido a la escala de los eventos quiteños no se puede trabajar sin metodología, es arriesgado improvisar las formas de animación con la gente, además de que resulta extenuante el tratar a los cabildos casi como las tradicionales reuniones barriales o zonales.

En el trajín cotidiano con las organizaciones populares, el tema de la representación social en los cabildos y posteriormente en los comités de gestión, surge como uno de los asuntos críticos, pues la mayoría de funcionarios reconoce que desconocen la realidad barrial, por lo que no saben con certeza si lo que se demanda en los comités de gestión es lo que realmente quiere la comunidad. Asimismo hay preocupaciones en torno a que los cabildos pueden estar fortaleciendo formas de liderazgo convencional que reciclan la relación clientelar, pues se impulsan los cabildos excluyendo a otras formas de participación como las asambleas barriales, reuniones vecinales, comités pro mejoras, consejos de notables, delegaciones barriales, comisiones vecinales, mingas comunitarias y barriales que deberían ser parte del SGP. Entre los funcionarios municipales subyace el interrogante acerca de: ¿Cuáles formas de participación se van a institucionalizar?

Pero no sólo la representatividad, sino la convocatoria de los cabildos es clave. En la prisa por organizar los cabildos, se da la imagen de que son el mecanismo del actual gobierno para receptar las peticiones barriales, con lo que la población o los dirigentes, a cualquier reunión comunitaria le dan la denominación de cabildo, sin el apoyo municipal, con lo que se está creando una efímera organización paralela. Lo cierto es que inquietudes en torno a que “los comités de gestión rompen con la organización natural de la comunidad”, que “no se sistematizan en serio

las peticiones de la comunidad, ni hay claridad en el relacionamiento comunitario”, que “no se le da el suficiente carácter resolutivo al cabildo”, son reacciones que expresan dudas normales en materia de promoción y participación urbana, ante un procedimiento nuevo que está implantándose en el municipio. Al mismo tiempo, las reacciones internas reflejan hasta dónde los funcionarios están apropiándose de un esquema de participación que requiere tiempo para asentarse, en el que el personal a cargo precisa de entrenamiento especializado para desempeñarse como facilitadores y despojarse de la cultura patrimonial.

En el fondo, las preocupaciones de los funcionarios son indicativas de un problema estructural mayor, relacionado con los límites del actual modelo administrativo municipal. La participación no puede madurar adentro de una estructura institucional que exhibe su caducidad, el municipio requiere actualizar su aparato para acoger de manera eficiente cualquier proceso de participación ciudadano; por lo que modernizar el gobierno local acorde con la participación ciudadana, es el principal desafío municipal. La participación plantea una nueva frontera al formato institucional del municipio metropolitano, al poner en evidencia una realidad orgánica compleja, en la que se combinan diversas lógicas, tiempos y espacios de decisión en la implementación de las políticas metropolitanas, pues al interior del municipio coexisten tendencias de desconcentración, centralidad, autonomía y descentralización.

La desconcentración de funciones se expresa en las Administraciones Zonales, a las que se les delega limitadas capacidades de decisión, funciones y responsabilidades operativas dentro de marcos presupuestarios pequeños. La tendencia de centralidad se afirma en la concentración de decisiones estratégicas, el diseño de políticas urbanas y las formas de representación institucional en las Unidades y Direcciones Metropolitanas, que operan como los brazos ejecutores del Alcalde. La tendencia autónoma está en las Empresas Municipales que tienen sus propios directorios, gozan de prerrogativas en el diseño e implementación

de programaciones, decisiones y políticas de servicios, sin coordinar actividades con las Direcciones y menos con las Administraciones Zonales; lo que incide en la calidad del desempeño municipal al programarse obras e intervenciones de manera paralela en las mismas jurisdicciones, fomentando la dispersión de recursos, una imagen de poca eficiencia que confunde a la población y resta credibilidad al propio SGP.

La tendencia de descentralización se expresa en la creciente absorción de competencias ministeriales por parte del municipio capitalino, el que en calidad de gobierno local tiene fricciones entre la función ejecutiva personalizada en el Alcalde y la función legislativa representada en el Consejo Metropolitano, cuyos miembros se disputan cuotas de poder y de acceso a los recursos públicos. En los territorios de las Administraciones Zonales estas tendencias se entrecruzan, creando un ambiente de desconcierto que dificulta la capacidad de respuesta municipal a las demandas populares en los cabildos.

En este complejo marco de tensiones institucionales, el SGP está confinado a una pequeña parcela en las Administraciones Zonales, reducido al contacto con las organizaciones barriales por medio de los cabildos, sin mayor involucramiento con las demás instancias del gobierno municipal. Incluso los últimos cambios en los mandos medios del Municipio parecen “un paso atrás” en materia de participación, al sustraerle los pocos aliados internos, lo que abona al desconcierto sobre la capacidad orgánica de apropiarse de la participación. Las perspectivas de ampliación y crecimiento de la participación ciudadana, dependerán de que el SGP salga del encapsulamiento institucional, de que se expanda al resto de la estructura municipal, para lo cual ineludiblemente se requiere de un nuevo diseño institucional que unifique las hasta ahora entrecruzadas tendencias de gestión municipal.

4.2 Primeras reacciones ciudadanas y retos para los cabildos

El mecanismo de cabildos ha tenido una relativa aceptación durante el primer año de implementación del SGP, estimándose que logró convocar algo más del 50% de la población que se esperaba asistiera a estas reuniones, con altibajos en los diferentes sectores del Distrito Metropolitano, pues hubo eventos masivos como los cabildos zonales, otros de mediana presencia y algunos con baja participación.

En la ronda de cabildos zonales para la rendición de cuentas del primer año de gestión municipal, se reflejó la tendencia de relacionamiento del SGP: predominó el vínculo entre las demandas y peticiones barriales frente a ofrecimientos y compromisos gubernamentales, ratificando al cabildo como un nexo convencional en el que se negocian listados de peticiones barriales, desde sujetos pasivos que solicitan bienes y servicios, versus autoridades locales que dosifican la dotación de obras físicas. Si no se supiera que esas reuniones forman parte de un proceso progresivo de involucramiento de la población, parecería que fuesen las tradicionales reuniones clientelares que desde hace tres décadas se vienen haciendo, aunque cabe reconocer que sí hay esfuerzos por comunicarse mejor con la población que asiste a estos eventos.

La heterogeneidad organizativa y social se expresa en los eventos impulsados por el SGP. A los cabildos de rendición de cuentas y a los cabildos zonales, asistieron representantes de veinte tipos distintos de organizaciones vecinales, todas de base. El grupo predominante de concurrentes fueron los moradores que representaron el 37% de la población involucrada; un segundo segmento son los dirigentes de los barrios propiamente dichos, que representan el 27% de los asistentes; las organizaciones de tipo vecinal como comités pro-mejoras, cooperativas, asociaciones y lotizaciones representan el 9% de asistentes. Entre moradores y organizaciones barriales se concentra más del 73%

de los representantes que concurren a las reuniones, por lo que puede considerarse que la tendencia predominante es la convocatoria de organizaciones territoriales; mientras la presencia de organizaciones sociales siendo poca es variada, incluye centros educativos, ligas deportivas, juntas parroquiales, iglesias, grupos juveniles, comerciantes, entre otras.

Las demandas de la población quiteña involucrada en los cabildos, abarcan un amplio espectro de doce áreas, muchas de las cuales no son solo responsabilidad municipal, pues competen a otros organismos del gobierno central que operan descentralizadamente en la misma jurisdicción metropolitana, por lo que no se puede articular en el corto plazo, las respuestas a las demandas que surgen de los cabildos en el sector de salud, educación, economía y asuntos políticos, porque están atravesadas por implicaciones de gestión con otras entidades públicas. En todo caso, predominan las demandas de alcantarillado que representan el 28.6% de los requerimientos formulados por las organizaciones barriales al municipio, el agua potable y el transporte público están en el segundo nivel de prioridades, pues equivalen al 15.6% respectivamente, el adoquinado y mejoramiento de calles es la cuarta prioridad con el 9% de las demandas formuladas en los cabildos.

Entre las demandas sociales que afectan la convivencia en la ciudad, el tema de mayor preocupación es el de la seguridad ciudadana, que implica adoptar mecanismos de vigilancia y control de la delincuencia, mayor dotación de policías, implementación de sistemas de seguridad, regulación de los eventos nocturnos, etc.; el hecho es que las demandas por seguridad representan el 53.2% de las peticiones sociales en los cabildos.

A las demandas relacionadas con el medio ambiente, siendo igualmente importantes, los asistentes le asignaron una segunda prioridad, dentro de ellas la de mayor preocupación es la creación de áreas verdes que representan el 31% de las demandas ambientales; una segunda petición es la legalización y control del tráfico de tierras, no sólo en el aspecto jurídico, sino en cuanto a

los asentamientos precarios que representan el 26.6% de las demandas ambientales; los asuntos como el aseo de calles y la higiene urbana son la tercera petición y equivalen al 24% de las demandas; mientras los temas de la contaminación atmosférica y de las aguas servidas representan el 13% de las demandas ambientales expresadas en los cabildos.

Que los cabildos canalicen las exigencias de la población y que sean el medio para jerarquizar los pedidos, resulta en la práctica un mecanismo de utilidad para la programación presupuestaria municipal, en ese sentido constituyen un eslabón importante de la gestión municipal; pero la participación no se reduce a jerarquizar pedidos, necesita ampliarse. Si bien los cabildos empezaron como espacios para la validación del nuevo estilo de gobierno local, como un mecanismo de legitimación de las decisiones previamente tomadas, como es el ejecutar micro proyectos barriales dentro de un monto establecido en el presupuesto zonal, en las áreas priorizadas por las autoridades, buscando cobertura más que impactos; los cabildos requieren, progresivamente, constituirse en espacios prácticos para la toma de decisiones colectivas sobre los asuntos críticos de la ciudad.

Ello no se puede lograr con la sola buena voluntad, no es suficiente con declararlo, se necesita crear condiciones favorables, invertir decididamente en la participación ciudadana, impulsando un sostenido programa de educación cívica y colaboración ciudadana que involucre, entre otros actores, a la empresa privada que suele estar de espaldas a la ciudad y el territorio, por la vía de la responsabilidad social. La perspectiva de los cabildos es la de impulsar espacios de crecimiento ciudadano donde se practiquen los derechos y las responsabilidades cívicas, no sólo de erigirse en grupos para peticiones de obras, sino como espacios para el cumplimiento de las obligaciones colectivas.

El principal desafío para los cabildos entonces es dejar de ser sólo reuniones que canalizan pedidos de obras y pasar a cons-

tituirse en los escenarios vecinales de ejercicio democrático de la ciudadanía, camino en el que se requiere articular las demandas de desarrollo urbano junto con las obligaciones municipales y las contribuciones ciudadanas. Los cabildos exhortan a enlazar las orientaciones que surgen de los innumerables requerimientos vecinales, con las tendencias de crecimiento metropolitano, pues si de los cabildos pueden surgir innumerables micro planes barriales, sectoriales y zonales, la cuestión es cómo éstos se relacionan con las mezo tendencias urbanas. ¿Qué vínculos hay en las respuestas a las demandas micro barriales y parroquiales con los grandes problemas metropolitanos?

La política municipal de segregar las minúsculas obras para los cabildos, evidencia el desfase en la toma de decisiones entre las grandes obras metropolitanas y las minúsculas obras en las Administraciones Zonales, lo que genera una imagen de fragmentación y dispersión de los recursos y el poco o ningún efecto de la participación como un mecanismo que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de los quiteños. Las grandes construcciones urbanísticas y las pequeñas obras físicas deberían incluirse en la política de participación ciudadana, estableciendo puntos de articulación territorial que permitan manejarlas como elementos integrados de la gestión metropolitana, obviamente reconociendo las distintos escalas; el asunto es que, desde la perspectiva de colaboración ciudadana, no cabe ahondar en la escisión entre las micro-obras para la decisión popular y las grandes obras para la decisión institucional. Los cabildos no pueden quedar reducidos al juego de pequeñas peticiones-acciones barriales, sino integrarse a los grandes temas y problemas del Distrito Metropolitano, unificando a barrios, sectores, zonas y parroquias rurales en esfuerzos compartidos para contribuir a la gestión de la ciudad. De ahí que ampliar la órbita de preocupaciones acerca del desarrollo urbano, al igual que robustecer la convocatoria a los diversos actores del Distrito Metropolitano desde un enfoque plural, es otro de los retos para los cabildos.

4.3 El posicionamiento de la participación en los medios de comunicación social

La gestión democrática de la ciudad tiene mayor alcance cuando está cercana a los medios de comunicación social, porque éstos contribuyen a comunicar y socializar los procesos cotidianos de sus habitantes, porque son eficientes mecanismos para posicionar y priorizar las alternativas de solución a los problemas urbanos, por su eficaz contribución al control ciudadano de la gestión municipal. Hoy en día es impensable la gestión local sin el apoyo de los medios de comunicación social. En la ciudad de Quito los medios de comunicación social, particularmente los dos mayores periódicos de la ciudad, prestan una cobertura total a las actividades municipales, pues constantemente están reportando noticias sobre la ciudad, hacen el seguimiento a las múltiples acciones del municipio y comentan la gestión del gobierno local por medio de secciones fijas y especializadas para los temas urbanos, del Distrito Metropolitano y del propio Alcalde.

Explorando la visibilización del SGP a una escala mayor que la del municipio, se revisaron los dos principales periódicos de mayor circulación en la ciudad, entre los meses de septiembre-diciembre del año pasado, que muestran las percepciones públicas acerca del primer año de gobierno municipal; para lo cual se hizo la distinción entre opinión editorial y cobertura de noticias. Respecto de las apreciaciones editoriales del primer año de gestión municipal, en los cuatro meses posteriores se registraron cuarenta y dos opiniones editoriales en los dos periódicos señalados, que están relacionadas directamente con temas de la gestión municipal, de los cuales cuarenta recogieron demandas dirigidas al Alcalde o a la institución municipal.

Entre los principales temas, el de mayor prioridad fue el de la inseguridad y delincuencia que es preocupación de la casi totalidad de editoriales; un segundo tema es el referido a la circulación y tránsito vehicular, que concitó la atención de más de la mitad de los editorialistas; en tercer lugar está el tema de la contaminación

ambiental que motivó opiniones a algo más de una cuarta parte de los editorialistas, al igual que la necesidad de un Plan Maestro o Integral para la ciudad; mientras otras demandas son motivo de un tercio de las opiniones editoriales. La totalidad de estas opiniones aluden indirectamente a la importancia de involucrar a la comunidad en el cumplimiento de las leyes, en educarse para la convivencia cotidiana, en ejercer las obligaciones ciudadanas.

En el período solo hay un editorial explícito que reconoce directamente la importancia de la participación en la gestión local, el que analizando el tema de la falta de identidad quiteña como un elemento que impulse el trabajo por la ciudad y permita sentirse parte de ella, señala en la parte concluyente que: “Los cabildos barriales son un buen modelo de priorización de recursos y obras, aunque existen quejas de que la administración municipal está cayendo en la tentación de desestimar la participación ciudadana. Pero solo ésta, potenciada y encauzada hacia los grandes objetivos comunitarios, es la clave para que Quito pueda responder a esta urgencia de identidad” (Análisis del diario El Comercio, 27, 10.01).

La lectura entre líneas de algunos editoriales, muestra que éstos están permeados de escepticismo, expectativa y denuncia sobre la gestión municipal. Los comentarios esbozan imágenes ambiguas y confusas de lo que debería ser la participación, como aquella de realizar un censo a la población consultándole acerca de cuáles son los diversos planteamientos que existen, y los servicios indispensables que se prestan en Quito, fomentando el acercamiento entre la población y el gobierno local (El Comercio, 23. 11. 01). O aquella de, en tono crítico, hacer notoria la necesidad de que el municipio intervenga en la recuperación del sentido de quiteñidad, convocando a la gente a interesarse por objetivos macro, más que movilizarse por objetivos particulares inmediatos (cfr. Fabián Corral, El Comercio, 12.11.01).

Otros editoriales reconocen la gestión llevada a cabo por el Consejo Provincial de Pichincha, que pudo reunir diversos sectores para llevar a cabo la Asamblea de la Provincia, reiterando el

aporte que representa esta iniciativa para Quito. Puntualmente hay un editorial que menciona la importancia de la participación para un contexto distinto, como en el caso del cantón Pastaza (Hoy, 5. 08.01).

Si cuarenta, de cuarenta y dos editoriales, polemizan temas diversos de la ciudad, sin que ninguna mencione al SGP como uno de los logros del primer año de gestión del gobierno municipal, es sintomático de que la participación no se ha posicionado en la opinión de los medios de comunicación escritos, de que no ha alcanzado la resonancia requerida para considerarse como un evento que merece reportarse; es indicativo de que todavía no ha logrado la visibilidad suficiente como política pública metropolitana, de deliberada incorporación activa de la comunidad a la gestión municipal.

En relación con la cobertura de noticias se encontró que las primeras informaciones del SGP fueron datos aislados o breves reportajes sobre la experiencia de los cabildos, que mencionaban la importancia de consolidar la participación de la ciudadanía como un proceso de corresponsabilidad (cfr., El Comercio, 29.10.01); o enfocando los cabildos como iniciativas que han permitido la realización de diversas obras planteadas por la ciudadanía, como lo recoge el artículo: “Son espacios para un verdadero ejercicio de la democracia porque son los vecinos los que deciden las obras que deben priorizar” (cfr. El Comercio, 12. 03. 02). Algo se dice en un artículo denominado “Quito es una ciudad apartheid”, en el que se trató el primer cabildo del pueblo afroquiteño en la capital, que analizó los principales problemas, posibles soluciones y compromisos (cfr., Hoy, 4. 09.01).

El Periódico Hoy tiene la sección “Comunidad” con un promedio de dos noticias diarias sobre eventos del Distrito Metropolitano, el periódico El Comercio tiene la sección B8 denominada “Quito” que reporta acontecimientos igualmente del Distrito Metropolitano, con un promedio de tres noticias diarias. En los primeros cinco meses del año en curso, ambos periódicos publicaron cerca de 400 noticias sobre la gestión de la ciudad, de las

cuales apenas el 3% están referidas a la participación social en el municipio; recién, entre los meses de marzo y abril del 2002, ambos periódicos empezaron a publicar una serie de reportajes más definidos y consistentes acerca del proceso de los cabildos, dando la sensación de que el tema de la participación empieza a considerarse en el nivel del seguimiento noticioso.

La escasa cobertura de noticias del SGP, ratifica la tendencia editorial de débil posicionamiento de la experiencia de participación social del municipio quiteño en los medios de comunicación, no porque los medios le resten importancia, al contrario existe una importante cobertura noticiosa y editorial de experiencias participativas que han elevado imágenes y perfiles de las autoridades seccionales innovadoras; inclusive el periódico el Comercio tiene una sección denominada Ecuador dedicada exclusivamente a noticias y reportajes de los gobiernos locales, en la que se reportan los procesos participativos. El asunto parecer ser más bien el carácter discreto o anónimo con que partió el SGP, que más interesado en consolidarse como estrategia de relacionamiento entre las organizaciones barriales y el municipio, ha descuidado la promoción en los medios de comunicación social.

De ahí que el principal desafío para el SGP, en relación con los medios de comunicación, es salir del anonimato y proyectarse como una política de acción ciudadana a través de los medios de comunicación, los que son actores claves para legitimar la experiencia participativa, que no puede quedar reducida al conocimiento de los funcionarios y dirigentes barriales involucrados; necesita difundirse ampliamente y socializarse entre los diversos sectores del Distrito Metropolitano, requiere ser conocida y compartida por todos los habitantes, divulgando masivamente sus aciertos y desaciertos, compartiendo públicamente los aprendizajes y lecciones. En alianza con los medios de comunicación social, el SGP requiere entrar en una fase de consolidación institucional y de apropiación ciudadana; en este último aspecto el rol de los medios de comunicación como vector de la apropiación ciudadana, es decisivo.

El proceso participativo municipal también tiene desafíos en modificar el estilo de relacionamiento de las autoridades locales con los medios de comunicación, que tradicionalmente son usados para fines de promocionar imágenes personales acentuando la condición de notables, o de mantener campañas publicitarias para sostener figuras con potencial electoral, de difundir los logros institucionales como resultados personales con el afán de elevar el perfil individual. El desafío para el SGP es protagonizar una relación proactiva con los medios de comunicación, asumiéndolos como aliados estratégicos en el camino de ejercer educación ciudadana, para impulsar los mecanismos de rendición de cuentas y control social de la gestión local, como aliados que contribuyan a promover la institucionalidad requerida para la participación ciudadana. El SGP requiere con los medios de comunicación, ir más allá de la promoción individual.

5. ANTES QUE CONCLUSIONES, ALGUNAS SUGERENCIAS

Luego de esta rápida visión panorámica sobre la experiencia de implementación del SGP en el Distrito Metropolitano de Quito, no es muy útil establecer conclusiones tempranas acerca de una experiencia que recién comienza; pero sí cabe advertir que una vez puesto en marcha el proceso participativo, éste requiere fortalecerse, pues demanda del creciente involucramiento de los actores urbanos. A continuación se presentan, a manera de cierre de este documento, algunas sugerencias generales dirigidas a crear condiciones que contribuyan a la apropiación interna del Municipio y de la ciudadanía del proceso participativo, que más allá de su diseño inicial es de interés de todos los habitantes de la capital. No se trata de un recetario para la acción, sino de algunas ideas que buscan estimular el debate sobre un tema que recién empieza que, se espera, sea fructífero y en beneficio de la colectividad.

Establecer alianzas que sustenten la participación. La participación no puede continuar sólo como una iniciativa municipal, requiere avanzar hacia construir consensos públicos en torno a qué clase de participación es la que se requiere en Quito, para lo cual hay que impulsar el debate en todo el Distrito Metropolitano convocando a universidades, académicos, medios de comunicación, gremios de profesionales, organizaciones sociales, organizaciones barriales, organizaciones no gubernamentales, iglesias, cámaras, empresarios y demás sectores sociales, para establecer acuerdos colectivos acerca de la participación ciudadana. El SGP no puede quedarse en el estrecho marco administrativo de la autoridad local, requiere un sólido anclaje societal, a través de una alianza ciudadana que le dé sustento y sentido.

Aprovechar las experticias de otros actores. Las angustias e incertidumbres del personal municipal responsable del SGP, pueden superarse sin forzar su carga laboral, abriendo la gestión de la participación a entidades públicas, privadas y del tercer sector, al igual que a profesionales que han desarrollado metodologías, experiencias e instrumentos de participación en el país; no cabe que habiendo acumulados de experticias en la ciudad de Quito, que es la sede de muchas de las instituciones nacionales e internacionales con experiencia en el tema de participación, éstas estén de espaldas a un proceso territorial que por su escala requiere de su concurso. La colaboración ciudadana debe empezar por casa.

Asumir la participación como red social. Para aprovechar los recursos metodológicos, sociales y materiales dispersos en la ciudad, hay que ir más allá de una gestión de cabildos de consulta a la población, implementando la cooperación ciudadana por medio de redes de actores locales que operen en los territorios de las Administraciones Zonales; en este camino el reconocimiento del capital social urbano es vital. Un esquema rígido y vertical de participación no puede responder a la heterogeneidad social y la pluralidad cultural de la ciudad, precisa de una gestión del tipo

redes de actores e instituciones actuando bajo un mismo paraguas de política pública participativa.

Ampliar los espacios de participación. Es una certeza compartida por la mayoría de involucrados en el SGP, que el mecanismo de cabildos es insuficiente para incorporar a la población en la gestión municipal; a sabiendas que diariamente se constatan las numerosas instancias organizativas de la población, no cabe forzar un paralelismo organizativo, sino funcionalizar los espacios comunitarios existentes, de lo contrario simplemente se arriesga al traspaso de las jerarquías tradicionales al espacio cabildo. Se requiere explorar las formas de incorporación de los otros espacios de acción y organización territorial de la gente, como parte del mecanismo metropolitano de participación ciudadana.

Normativa municipal acorde con la participación. Para lograr las alianzas, aportes metodológicos y las redes de colaboración ciudadana se impone una normativa municipal ágil, flexible y transparente, que esté a la altura de una política de avanzada como es la de participación; la actual normativa edilicia para contrataciones, servicios y consultorías es caduca, engorrosa y confusa, se presta a la corrupción y malentendidos, promueve la pérdida de tiempo y recursos que terminan desobligando a quienes con voluntad se acercan a contribuir con la iniciativa municipal. Se debe modernizar la normativa y procedimientos acorde a las exigencias de participación ciudadana.

“Aprendiendo para dar el siguiente paso”. A riesgo de parecer reiterativo, cabe insistir en que la iniciativa municipal requiere acompañarse de un mecanismo de sistematización de la propia experiencia de implementación del SGP, que extraiga lecciones y aprendizajes de utilidad para mejorar su implementación, lo que permitirá mayor certeza en los siguientes pasos. Aprender de la propia experiencia y de la de otros, deviene en factor clave para el proceso participativo quiteño.

Apoyarse en los medios de comunicación social. En materia de participación social, el municipio quiteño precisa acercarse a

los medios de comunicación para proyectar el SGP como política pública metropolitana, para lo cual hay que avanzar en una acción cívica comunicacional que olvidándose de la promoción individual, busque comunicar e institucionalizar el esfuerzo municipal hacia la efectiva y responsable colaboración ciudadana. El SGP debe respaldarse en una estrategia masiva de comunicación social, que apele a los medios prensa, radio y televisión como asociados claves del proceso.

Liderazgo del Alcalde en la participación. La experiencia muestra que todos los esfuerzos por la participación no darán mayores resultados si la primera autoridad de la ciudad no se apropia del proceso participativo, si no lo incorpora como parte de su gestión cotidiana, hay que ir más allá de la recurrente afirmación de que “es compleja, pero estamos contentos con la participación”; la participación ciudadana tiene una dimensión política democratizadora y de ejercicio del poder local que no puede estar delegada sólo a los mandos medios, sino que demanda del liderazgo del alcalde metropolitano, y por cierto de las demás autoridades metropolitanas.

Hacia la descentralización municipal. El actual modelo de organización municipal está llegando a sus límites, mostrándose como no funcional para potenciar el proceso de participación ciudadano que requiere de un gobierno local innovador, no es viable forzar el acoplamiento de la participación a una estructura edilicia tensionada por el cruce de diferentes lógicas de acción; se requiere profundizar el proceso de descentralización en dirección hacia las alcaldías menores electas por la población, que reconstituyan en territorios menores los recursos públicos y el gobierno local. Las actuales Administraciones son formas de desconcentración de funciones que deben evolucionar hacia un esquema descentralizado de gobierno metropolitano.

La participación y el proyecto político de la ciudad. Junto con el esfuerzo por la participación debería visualizarse con claridad el proyecto político para la capital del país, sea que ratifique, actualice o modifique el modelo urbano diseñado décadas atrás en

el “Plan de Jones”, renovado en el “Plan del 67”, ratificado en el “Plan Quito” y actualizado en la alcaldía de Rodrigo Paz. La participación ciudadana no es sólo un instrumento para la gestión municipal, sino un mecanismo de redefinición de las relaciones clientelares y de poder sobre los recursos públicos; en consecuencia, se espera que contribuya a construir un nuevo paisaje de la ciudad y el territorio compartido por sus habitantes, nos preguntamos: ¿Cuál es el proyecto político para la ciudad de Quito, en el que la participación ciudadana debería adscribirse?

BIBLIOGRAFÍA

Arias H., Cesar

1998 “El sistema de trolebuses en la ciudad de Quito”, en Rojas Eduardo y Robert Daughters, R. (Editores): *La Ciudad en el Siglo XXI: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Estados Unidos de América.

Barrera, Augusto

2001 *Sistema de Gestión Participativa*, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Programa de Gestión Urbana, Quito Distrito Metropolitano, Ciudad: Centro de Investigaciones, Cuaderno de Trabajo 85, Quito.

Borda, Orlando Fals

1980 “Reflexiones sobre democracia y participación”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Año XL VIII, No 3, México.

Cavarozzi, Marcelo y Palermo, Vicente

1994 “Estado, sociedad civil y organizaciones populares vecinales en Buenos Aires: Actores clave en la transición a la democracia en Argentina”, en Charles A. Reilly (compilador): *Nuevas políticas urbanas, Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*, Fundación Interamericana, Estados Unidos de América.

Corte, Beltrina y Gonzales, Camilo

1989 *Planeación Urbana y participación Popular en Bogotá*, CINEP, Bogotá

Cunill, Nuria

1997 *Repensando lo público a través de la sociedad, nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD, Nueva Sociedad, Venezuela.

Díaz Albertini, Javier

1989 *Promoción urbana: balance y desafíos*, Materiales para la promoción No 1, DESCO, Lima.

Fedozzi, Luciano

1999 *Orcamento Participativo, Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Série Teses, Dissertações e Monografias, FASE, IPPUR, TOMO Editorial, Brasil.

Guzmán, Marco Antonio

2000 *Descentralización Autonomías y Solidaridad Nacional, Situación y desafíos de los consejos provinciales y municipalidades*, Corporación Editora Nacional, Konrad Adenauer Stiftung, Quito-Ecuador.

Hernández, Luis y Fox, Jonathan

1994 “La difícil democracia de México: los movimientos de base, las ONG y el gobierno local”, en Charles A. Reilly (compilador): *Nuevas políticas urbanas, Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*, Fundación Interamericana, Estados Unidos de América.

PNUD

1993 *Informe Sobre Desarrollo Humano, Participación popular*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

Kliksberg, Bernardo

2001 “Seis tesis no convencionales sobre participación”, en Kliksberg Bernardo y Luciano Tomassini (compiladores): *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Maryland, Fondo de cultura económico, México.

M.D.M.Q.

2001 Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito, Propuesta: versión para discusión, Quito.

Peña, Teodoro

1998 “Empresa del Centro Histórico de Quito”, en Rojas Eduardo y Daughters Robert (Editores): *La Ciudad en el Siglo XXI: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Estados Unidos de América.

Quiroga, Águeda

1999 “De casos y paradigmas. Experiencias de política social urbana en América Latina”, en Coraggio, José Luis: *Política social y economía del trabajo*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Miño y Dávila Editores, Madrid.

Quintero, Rafael

2001 “Democracia y Participación Ciudadana en Gobiernos Locales de América Latina”, en Quintero, R. y Bunker, H. (Editores), *Conflictos y limitaciones de la democracia en condiciones de pobreza, América Latina en Perspectiva Comparada*, Escuela de Sociología y Ciencias Políticas, Universidad Central del Ecuador, ILDIS, Quito.

Sarzosa, Patricia

2001 Sistematización del proceso de ejecución del Sistema de Gestión Participativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, ACJ- ILDIS.

Teixeira, Elenaldo

2001 *O Local E O Global, Limites e desafios da participacao cidadã*. EQUIP, FUBA em Ccampo, CORTEZ EDITORA, Brasil.

Torres D., Víctor Hugo

1999 “El desarrollo local en Ecuador: discursos, tendencias y desafíos”, en Varios autores: *Ciudadanías Emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*, COMUNIDEC, RIAD, Abya Yala, Grupo Democracia y Desarrollo Local, Ecuador.

Torres D., Víctor Hugo

2001 “¿Los municipios son agentes del cambio social? Reflexiones en torno al capital social y el desarrollo local en Ecuador”, en Anthony Bebbington y Víctor Hugo Torres D. (Editores): *Capital Social en los Andes*, COMUNIDEC, Abya Yala, Quito.

Torres D., Víctor Hugo

2002 “Sistematización de las experiencias de aplicación del Sistema de Gestión Participativa (SGP), en las Administraciones Zonales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”, Instituto de Capacitación Municipal ICAM, Quito.

Velásquez, Fabio

2001 “Desencantos y promesas: a propósito de la participación en la gestión local en Colombia”, en Hans-Jurgen Burchardt / Haroldo Dilla (editores): *Mercados Globales y Gobernabilidad Local, Retos para la descentralización*, Nueva Sociedad, Venezuela.

Vieira, Liszt

1998 “Ciudadanía y control social”, en Bresser Pereira, Luis y Cunill Nuria (editores): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD, Paidós, Argentina.

Zibechi, Raúl

2002 Boletín ALAI-AMLATINA, 21/03/02, Buenos Aires.

Periódico El Comercio, varios números entre Septiembre/01 y Abril/02, Quito.

Periódico Hoy, varios números entre Septiembre/01 y Abril/02, Quito.

LAS MUJERES QUITEÑAS EN EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN LOCAL

Viviana Maldonado P.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los asuntos más complejos a la hora de analizar las experiencias de participación ciudadana, son las condiciones que permiten el involucramiento de un sector social mayoritario como son las mujeres, más allá de su condición de madres de familia o de lideresas de grupos barriales de los estratos populares, a un proceso colectivo que requiere de la inserción de la diversidad de actoras y pluralidad de intereses de las mujeres, desde una perspectiva que equilibre sus necesidades prácticas y estratégicas de género.

Con esta inquietud, el documento busca mostrar el proceso de involucramiento de las mujeres quiteñas en la iniciativa de participación ciudadana, a través del análisis de su incorporación al Sistema de Gestión Participativa (SGP) impulsado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en la administración del General Paco Moncayo.

Se propone, por medio del estudio exploratorio, realizar un primer balance de la implementación y acogida del SGP por parte de las mujeres del Distrito Metropolitano. Al mismo tiempo, interesa destacar cómo se están incorporado estas actoras socia-

les en la propuesta municipal, la que se enmarca en una visión de la gestión local que propone superar el sesgo homogeneizador característico del desarrollo urbano quiteño, reconociendo, por el contrario, la existencia de una sociedad local diversa con múltiples necesidades y demandas colectivas.

La participación de las mujeres mediante la implementación del SGP, que nació dentro del “Plan de Desarrollo Quito Siglo XXI” propuesto por el Alcalde, busca institucionalizarse, por así decirlo, en tanto se abren espacios de interrelación con el gobierno local para definir acuerdos sobre políticas, programas y acciones que deben implementarse en el Distrito Metropolitano a favor de las mujeres.

La estructura básica de incorporación de la población en el SGP, se asienta en cuatro niveles territoriales de deliberación: barrial, sectorial, zonal y metropolitano. El eje dinamizador es la Participación Ciudadana que se concreta en tres tipos de cabildos: los cabildos territoriales (barriales) sectoriales y zonales. En lo que va de la experiencia municipal, se han realizado siete cabildos sociales de: mujeres, jóvenes, niños/as, tercera edad, pueblo indio y afroquiteño, y minusválidos a nivel Distrital.

Sin embargo, luego de transcurrido un año y medio de la gestión del Alcalde Paco Moncayo, cabe preguntarse qué papel están jugando en el proceso participativo las mujeres quiteñas, que no sea el de simples informantes de las demandas barriales. En el marco de esta inquietud, este trabajo tiene como finalidad conocer, identificar y documentar la relación entre la municipalidad y las mujeres como ciudadanas dentro de la iniciativa de participación municipal. Para tal efecto, se entrevistaron a algunos/as actores involucrados directamente en la experiencia participativa, se analizaron los documentos, informes y en general el material bibliográfico disponible, además de que se participó directamente en calidad de observadora en varios eventos relacionados con la temática.

Este trabajo fue posible, en gran parte, gracias al apoyo y asistencia de Fernando Cáceres estudiante de la Escuela de Ges-

ción para el Desarrollo Local Sostenible, quien recopiló y proceso la información. De igual manera se incorporaron en el documento los comentarios de autoridades y funcionarios municipales. Así mismo, no puedo dejar de reconocer los valiosos comentarios de las colegas profesoras Inés Martínez y Lola Vásquez, así como la paciencia y sugerencias de Víctor Hugo Torres D. durante la lectura del manuscrito final.

2. LA INCORPORACIÓN DE LAS MUJERES EN EL SGP

En el primer año de la administración municipal, varias de las organizaciones de mujeres conjuntamente con la Comisión de la Mujer y la Familia del Municipio, en el marco de la iniciativa del SGP, impulsaron la realización del Cabildo Metropolitano de Mujeres el 9 de marzo del 2001 en el Salón de la Ciudad. En dicho cabildo se eligieron cinco mujeres representantes de cada una de las zonas para que conformaran el primer Comité de Gestión del Cabildo de Mujeres.⁶

Entre los mecanismos del SGP se encuentra el Consejo de Equidad⁷, que en la propuesta del Municipio pretenden constituirse en una entidad de representación de cada uno de los/as actores locales, para cumplir el papel de vigilancia y seguimiento a los compromisos acordados en el cabildo de mujeres, inclusive con capacidad para proponer políticas públicas. Dentro de este Consejo de Equidad se conformó un equipo cuya responsabilidad es insertar las acciones desde un enfoque de género, incorporando variables de violencia intrafamiliar y violencia de género.

Previo a la realización del Cabildo Ampliado de Mujeres se convocó a varias organizaciones e instituciones que trabajaban con mujeres de base, ONG's y otras, con el fin de negociar sus di-

⁶ El Comité de Gestión mantiene un sistema rotativo de sus coordinaciones.

⁷ El Consejo de Equidad está conformado por los siete Cabildos Sociales.

ferentes planteamientos frente a la planificación propuesta por las Direcciones Municipales y Administraciones Zonales. El evento realizado el 22 de noviembre del 2000 se denominó “Encuentro entre el Municipio y las Mujeres del Distrito Metropolitano de Quito”, en el que se creó una red de indicadores para que incorporen las variables de género en cada una de las diferentes administraciones zonales. Luego de este primer Encuentro, se constituyó un grupo de trabajo con mujeres dentro y fuera del Municipio para elaborar el *Plan de Igualdad de Oportunidades* (PIO)⁸, el mismo que se socializó y validó en el Cabildo de Mujeres.

Una de las primeras tareas que el Comité de Gestión se planteó fue el de negociar el Plan de Igualdades, pero debido a la falta de información por parte de las integrantes del Comité en torno al tema de la gestión y participación local, se dieron confusiones y superposiciones de roles que condujeron a tropiezos, de manera particular con las Administraciones Zonales, quienes, por su parte, tampoco habían asumido completamente el propio Sistema de Gestión Participativa como política municipal, lo cual produjo el desgaste de las representantes, descrédito en la iniciativa, con la consecuente disminución del número de participantes.

Pese a este inconveniente, se han impulsado una serie de actividades y acciones, entre ellas la realización de dos cabildos zonales en la Administraciones Zonales La Delicia y Norte de la ciudad, el lanzamiento de la Red de Defensa Contra la Violencia Intrafamiliar, entre otros. En ambos Cabildos se eligieron a cinco representantes para que formen parte de Comité de Gestión del Cabildo Metropolitano de Mujeres.

⁸ Un Plan de Igualdad de Oportunidades se enmarca en la concepción de que para lograr la modernización del Estado o de las instancias gubernamentales se requieren crear las condiciones para el desarrollo de las personas en igualdad de oportunidades y la consecuente eliminación de tratos discriminatorios. (FLACSO-CONAMU, 1999).

2.1. Participación e Identidad de Género

Conceptualmente cabe advertir que como efecto de la construcción de un orden social y cultural basado en las asimetrías de género, se han institucionalizado un tipo de relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres que restringen el ejercicio activo y propositivo de la ciudadanía por parte de las mujeres, invisibilizándolas como sujetos de derecho. De esta limitación no escapan las mujeres quiteñas, quienes en las prácticas reproductivas de la sociedad asumen, frente a las necesidades y demandas urbanas, ciertas tareas como suyas, como naturales, por ejemplo el considerar como su responsabilidad innata el buen mantenimiento de su hogar y como una extensión de éste, el de su barrio o comunidad. Situación que se constata con suficiente evidencia en los cabildos territoriales⁹, en los cuales la mayoría de sus propuestas se ubican en el ámbito del bienestar barrial y familiar, más que en el suyo propio.¹⁰

Como bien señala una gestora del Municipio, las mujeres “son ardientes defensoras de las condiciones de habitabilidad de sus barrios. Aunque, muchas de ellas han accedido a la representatividad de sus barrios; en los cabildos se han eximido de plantear sus propias necesidades y problemas.” En este sentido, muchas de las necesidades propias del espacio privado y doméstico se trasladan al espacio público, en este caso al ámbito de los cabildos barriales y por extensión se esperaría al de las deliberaciones municipales. No es de extrañarse que sean las mujeres las que mayormente demanden por servicios básicos como agua, luz, salubridad, entre otros.

⁹ Los que se efectúan a nivel de barrios, sectores o zonas del Distrito Metropolitano.

¹⁰ Se sugiere revisar el texto *Hogares urbanos y medio ambiente. Buscando las interrelaciones entre población, mujeres y medio ambiente* de Silvia Vega, donde muestra la incidencia de varios aspectos como la situación social, económica o de edad y fundamentalmente de la situación subjetiva de las mujeres para con el medio ambiente y su barrio.

En el caso de la representación barrial o la designación de liderazgos locales, también sale a la luz la desigualdad de género, como bien lo describe la Concejala Margarita Carranco, “cuando hay que elegir a los/as representantes, las mismas mujeres, por nuestros roles culturales que tenemos introyectados, votamos por un hombre porque nos da ‘confianza’, de allí que los vemos como presidentes, diputados, papás, dirigentes, etc”. Esta situación obedece, como se dijo anteriormente, no solo al énfasis que pone la sociedad en la provisión del bienestar social y familiar como responsabilidad de las mujeres, sino a la persistencia de enfoques homogenizadores del desarrollo urbano que consideran a las mujeres como beneficiarias pasivas del desarrollo, es así que la mayoría de los programas, planes y proyectos se han dirigido a reforzar el trabajo asistencialista en las mujeres. Tal como afirma Caroline Moser (1994), este enfoque “sigue siendo popular, precisamente, porque es políticamente seguro, al no cuestionar o cambiar el rol de la mujer tradicionalmente aceptado dentro de la división del trabajo por género” (Moser, 1994: 99).

Para revertir de alguna manera esta situación, el movimiento de mujeres de Quito, la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia del Municipio¹¹ conjuntamente con el Comité de Gestión están impulsado un proceso de capacitación y espacios de reflexión sobre temas relativos a la ciudadanía, género y equidad de género con el fin de contribuir al fortalecimiento de su actoría social.

Estas acciones por supuesto que no son suficientes, pues se trata de una compleja problemática que no tiene salidas rápidas, porque pasa por resquebrajar, por así decirlo, esa red de relaciones de poder que se han tejido socialmente en torno a la condición de las mujeres. Deconstruir el sistema social y cultural de la inequidad entre géneros, requiere de una primera estrategia de

¹¹ La Comisión esta integrada por las Concejales y un Concejal.

trabajo desde las mismas mujeres, y la consecuente incorporación de los hombres en esta empresa y de no pensar que el género tiene que ver exclusivamente con “asuntos de mujeres”.

Por el contrario, como lo señala Lamas (1998: p.15): “el género es el campo primario dentro del cual o por medio del cual se articula el poder.” Es decir, no es suficiente explicar la desigualdad de género por la definición de los roles, ya que hablar de roles tiende a visualizarlas y estigmatizarlas como grupo o sector “vulnerable” a quien los demás deben cuidar, proteger y vigilar, incluido el Municipio. Por ello lo importante es que, pese a las limitaciones que tienen las mujeres para el ejercicio de su ciudadanía plena, se debe asumir tanto sus necesidades prácticas de género como las estratégicas¹², con el fin de que se articulen de manera integral en los procesos de planificación y gestión participativa como actoras del desarrollo.

En este sentido, de lo que se trata, como lo señalan Carmen Zabalaga y Martha Arévalo en su texto *Planificación estratégica de desarrollo con enfoque de género para el Municipio de Cercado de Cochabamba* (2000: p. 13), es de “desestructurar las relaciones de poder existentes entre los géneros (dominación-subordinación), posibilitando que las mujeres y hombres puedan decidir sobre el futuro de la comunidad de manera equitativa.”

¹² Las *necesidades prácticas de género* se relacionan con las funciones tradicionales determinadas para mujeres y hombres en la sociedad. Se refieren a carencias materiales relacionadas con condiciones de vida básicas para las mujeres tales como reducción de su carga laboral, salud, aumento en sus ingresos, entre otras. Las necesidades prácticas de género no atienden la situación de subordinación de la mujer. En cambio las *necesidades estratégicas de género* apuntan a la transformación de la posición de subordinación de la mujer, que es el resultado de las desigualdades en cuanto al poder de decisión de las mujeres y los hombres. Las actividades relacionadas con las necesidades estratégica intentan lograr igualdad de derechos, aumento de la participación de adopción de decisiones, exigencias de autonomía y participación en la definición de sus propios intereses. Para lograr una planificación y participación a largo plazo se requiere de la necesidad de trabajar con ambos enfoques. (Cfr. PMA, s/f : 35) (Cfr. Pro-mujer, 2001: 15)

De ahí que, por ejemplo, si las acciones participativas no apuntan a desmontar la estructura o sistema patriarcal de poder, se sigue manteniendo la dicotomía entre lo público y lo privado con la consecuente mitificación de las relaciones asimétricas incluso dentro de cualquier iniciativa de participación. Esta dicotomía ha sido producto de un proceso histórico en el cual las teorías del liberalismo han concebido a la ciudadanía moderna como el ámbito de lo público, separado completamente del ámbito de lo privado. Por el contrario el movimiento feminista busca una ciudadanía plena y una democracia que integre lo global y lo local, lo público y lo privado.

En esta perspectiva, como lo señala la feminista latinoamericana Line Bareiro¹³ “el movimiento de mujeres y, especialmente el feminista, ha venido trabajando en la perspectiva de cambiar la vida, sin concentrarse en el poder estatal. En su crítica a la discriminación de género ha considerado entre otras cosas, que lo privado es político, que lo reproductivo también es productivo, que hombres y mujeres deben compartir las responsabilidades domésticas y el poder público y que se tiene que romper con la falsa dicotomía de lo público y privado.” (DAWN, REPEN, 2000: 25)

La superación de esta dicotomía tiene que ver con la definición de estrategias, mecanismos y metodologías políticas, técnicas y humanas claras. Sin embargo, como bien lo reconocen, afuera y en el propio del Municipio, la incorporación del tema de género es una experiencia nueva y se ha ido “ensayando en el camino.” Así lo miran, desde el Comité de Gestión, las mujeres activas de los Cabildos y los/as actores de la actual administración municipal involucrados/as.

En consecuencia, el compromiso por parte del feminismo y la iniciativa del Municipio a nivel de las políticas locales, no sólo

¹³ Line Bareiro, paraguaya. Directora del Centro de Documentación del Paraguay. Investigadora en poder político, democracia y desarrollo.

debería traducirse en la retórica de la participación y en el esfuerzo inclusivo de las mujeres, sino en la capacidad para hacer el seguimiento de la aplicación de las políticas públicas y su incidencia en la calidad de vida de las mujeres, incorporarlas proactivamente en el desarrollo urbano. Orientar al fortalecimiento de su ciudadanía a través del conocimiento y el consecuente ejercicio de sus derechos, permitiría incidir de manera más efectiva en la definición de políticas que apunten a una mayor equidad de género. ¿Pero de qué tipo de ciudadanía se trata?

2.2. Dimensiones de la ciudadanía de las mujeres en el discurso y práctica local

Al hablar de un proceso de construcción de una ciudadanía que cuestiona las relaciones de poder de género, no se pone énfasis únicamente en la igualdad sobre el acceso a derechos, sino en la actoría de las mujeres, en el carácter de “par” en un espacio público dominado por el varón. (Provoste y Valdés, 2000: p. 5.) Se trata de la producción de una ciudadanía activa como “un compromiso de los pares en el ámbito público” (Dietz, 1997: p. 22.), pero también en el ámbito privado.

Esta concepción de ciudadanía que interrelacione lo público con lo privado, se ha tratado de transmitir, de alguna manera, desde las gestoras de este proceso participativo, pues una de ellas expresa lo siguiente:

“creemos que las mujeres le vamos a dar un sello distinto a esta participación, queremos que esta participación sea democrática, vamos a comenzar en nuestras familias, en nuestra vida. Esto es muy importante, estamos convencidas de que si queremos democracia en nuestro país y en nuestra ciudad ésta tiene que comenzar en nuestra vida, en la relación con nuestros compañeros, en la relación con los/as hijos, la democracia tiene que ser parte de la vida cotidiana no solamente en los espacios

públicos, también en los espacios privados donde se desarrolla la vida de los seres humanos. Porque no podemos entender de que haya participación en la ciudad cuando las mujeres en nuestra casa no podemos tomar decisiones ni para cortarnos el cabello, ni para decir que queremos estudiar. Tenemos que comenzar a tomar decisiones en nuestras vidas y en las vidas de nuestras familias también.”

Para el caso de Quito, es un reto que la participación de las mujeres debe convertirse en la práctica del ejercicio de sus derechos y en la producción de éstos. En la investigación y sistematización que realizan Patricia Provoste y Alejandra Valdés (2000) sobre la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres en doce comunas de la Región Metropolitana de Santiago de Chile, señalan que “de lo que se trata es de hacer del espacio público aquel donde los ciudadanos interactúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden mediante la deliberación colectiva de los temas de interés común.” (cfr. Provoste y Valdés, 2000: p. 4)

Cabe, igualmente, añadir que junto a la inclusión de la participación ciudadana y de la “perspectiva de género” deben estar las instituciones ejecutantes comprometidas, cuestionándose y transformando lo que se considera un esquema y estructura patriarcal de poder. Es decir, para el caso del Municipio de Quito lograr un nivel de gestión y coordinación con la comunidad que no reproduzca las relaciones tradicionales de género.

Más allá de esta lectura crítica, se puede señalar que la propuesta de participación ciudadana y los diversos programas o proyectos del Municipio no están enfocados dentro de un posicionamiento político claro, que potencie el ejercicio de la ciudadanía como una acción de empoderamiento equitativo. No obstante, la experiencia de participación ciudadana ha develado que el proceso de gestión participativa no es homogéneo ni generalizable para toda la población, por el contrario ha sido producto de una irrupción de las mujeres ciudadanas para rebatir ese dis-

curso patriarcal¹⁴ y mostrar que “...hombres y mujeres perciben, acceden, usan la ciudad de manera diferente [...] - aunque pertenezcan a la misma clase social, raza o etnia, zona habitacional o barrio.”¹⁵ En este contexto, reconocer la diversidad de intereses, necesidades y oportunidades que tienen hombres y mujeres genera mayor equidad en el desarrollo de la comunidad.

Pese a esta irrupción, la capacidad de incidencia y negociación política de las mujeres quiteñas es limitada porque, como se mencionó anteriormente, tienen que luchar contra barreras sociales y culturales de género y con una institución impermeable ante esas barreras. A esto se suma la falta de comprensión y una estrategia inclusiva de los/as actoras y funcionarios municipales para capturar la diversidad de mujeres en una ciudad estructuralmente heterogénea donde coexisten mujeres jóvenes, afrodescendientes, indígenas, mestizas, de diferentes estratos sociales y disímiles niveles educativos, laborales y culturales. La tendencia que se puede observar al interior del SGP es la de convocar a un tipo de mujer que corresponde con su visión de asistencia barrial, pues la mayoría de mujeres que participan en la iniciativa municipal son lideresas de barrios populares.

2.3. Los Cabildos de Mujeres

De acuerdo al SGP, el Cabildo Metropolitano de Mujeres se concibe como “el espacio en el cual las mujeres de Quito, con-

¹⁴ Marcela Lagarde define al poder patriarcal como aquel que no se limita a la opresión de las mujeres ya que se deriva también, de las relaciones de dependencia desigual de otros sujetos sociales sometidos a éste. Además de desarrollarse en los espacios sociales y culturales propios a sus determinaciones, el poder patriarcal se expande en cualquier relación opresiva, por eso se articula también con las opresiones de clase, nacional, étnica, religiosa, política, lingüística, entre otras. (Lagarde, M. *Cautiverio de las Mujeres; madesposas, monjas, putas, presas y locas*, UNAM, 1990, p. 78).

¹⁵ Cita de Alejandra Massolo (Comp.) en “Mujeres y ciudades. Participación social, vivienda y vida cotidiana” Colegio de México, 1992., Tomada de Op. Cit. Zabalaga y Arábalo.

juntamente con el gobierno local, discuten y acuerdan políticas y programas que contribuyan a lograr mayores niveles de equidad entre ciudadanos y ciudadanas, hombres y mujeres del Distrito.”¹⁶ (“Cartilla de Capacitación para preparar el Cabildo Zonal de Mujeres”, 2002: p. 2.).

Los cabildos zonales de mujeres constituyen “el espacio en el cual, las ciudadanas de la zona, tanto del sector urbano como del rural, acuerdan con la Administración de la Zona, programas y proyectos que contribuyan a lograr la equidad entre mujeres y hombres de la zona.” (“Cartilla de Capacitación para preparar el Cabildo Zonal de Mujeres....”, 2002: p. 2.). Desde las actoras también se ha mirado a los Cabildos como los espacios propios para discutir aquellos problemas que generalmente los silencian en otros lugares, convirtiéndose en puntos de encuentro y socialización de sus intereses y problemáticas.

La legitimación o reconocimiento de los Cabildos se ha realizado por parte de la Administración Municipal, a través de la constitución de Consejo de Equidad; legitimación, que a decir de varias gestoras, se pretende efectivizar desde el Municipio cuando las necesidades sean rescatadas y asumidas por las Administraciones Zonales y elaboradas desde un proyecto que tienda a resolver las inequidades.

No obstante, muchas de las mujeres que participan en los Cabildos no tienen la suficiente concientización de género y formación para que se empoderen y preparen para ese ejercicio¹⁷. A

¹⁶ El logro de la sensibilidad a las cuestiones de género empieza por el entendimiento y consideración de los factores socioculturales subyacentes a la discriminación basadas en el sexo, por lo que las mujeres tienen menores oportunidades de participar en los procesos de desarrollo y de saber discernir claramente el impacto que tienen las diferentes actividades en la vida de las mujeres y los hombres.

¹⁷ Se sugiere revisar el capítulo VI “Maternidad social, eficiencia y liderazgo” de la investigación realizada en el Barrio de la Bota por Paloma Fernández R. *Diáspora Africana en América Latina: Discontinuidad racial y maternidad política en el Ecuador* en la que contribuye a develar en qué medida la autoridad conferida a las madres puede capacitar a la mujeres para el ejercicio del poder representativo. (Fernández, 1999: p.227-262).

lo que también se añade la poca capacidad sobre la decisión y gestión para incidir sobre los recursos técnicos y económicos del Municipio. En principio el 15 % del presupuesto municipal tiene que ser destinado para el sector social y aún no existe una propuesta específica que apunte a tener un presupuesto municipal con enfoque de género; aunque, en principio, se supone que se está trabajando en este aspecto.

De los diálogos mantenidos con las involucradas aparecen temores y preocupaciones mutuas por parte de la comunidad de mujeres y de las que se encuentran en los espacios de representación municipal, pasando por lo que califican de parte y parte como “competencia de liderazgo”, “protagonismo”, “utilización política”. Estas expresiones puede ser una muestra de que las mujeres, como otros sectores organizados, no escapan aún a los patrones políticos y patriarcales del poder.

Otro de los aspectos que inciden en el proceso de participación ciudadana de las mujeres es la visualización de las acciones frente a su barrio desde una función maternal. La maternidad en el imaginario social ha construido un discurso que determina el ser de las mujeres, por el que muchas de las mujeres trasladan su función maternal expresada en el cuidado de los demás, cuando describen y gestionan las necesidades de sus barrios.¹⁸

Si bien las mujeres, en sus testimonios, señalan que tienen mayor oportunidad que los hombres para participar porque no se dedican al trabajo remunerado, actualmente esto está cambiado, ya que las mujeres han ingresado a la fuerza laboral y otras han emigrado para solventar económicamente a su familia. En esta perspectiva sería importante nuevamente revisar y analizar que ha cambiado en estos últimos años y de qué manera ha afectado al nivel de organización y de incidencia en las gestiones locales.

¹⁸ “Lo que significa que las mujeres no son por sí mismas las destinatarias de la acción municipal, sino en función de las necesidades familiares, lo que constituye un refuerzo a una identidad no autónoma que ya poseen las mujeres por socialización y condiciona negativamente la identidad ciudadana” (Provoste, 1995: 83)

2.4 Temas abordados en los cabildos de mujeres

Las principales temáticas tratadas en los cabildos por las mujeres hacen referencia a aspectos como seguridad en lo que respecta a la violencia intrafamiliar, violaciones y delincuencia, para lo cual proponen una red de apoyo; empleo a través de la demanda de microempresas; y búsqueda de representación política de las mujeres en los espacios de decisión. Para las mujeres del sector rural los temas que han surgido están con relación a la producción, uso del tiempo y educación.

Al mismo tiempo, una visión clientelar y sin identidad de género también se refleja en las demandas o preocupaciones expresadas en los espacios de participación. En la siguiente síntesis de los temas abordados en el Cabildo de Mujeres de la Administración Zonal del Norte de Quito, realizado el 26 de enero del 2002, se hace evidente esa lógica social de concebirse, las mujeres, como portadoras o intermediadoras de los servicios comunitarios¹⁹:

En lo que se refiere a salud, las mujeres no expresan una real preocupación por su propia salud, más bien la demanda de los servicios de salud se enmarca en el interés de los demás, como por ejemplo, los embarazos en adolescentes, muestran falta de conocimientos con relación a temas de nutrición y balance alimenticio, centros educativos informales para evitar el mal empleo del tiempo libre de los/as jóvenes y de los/as niños o disponer del espacio de las casas barriales para dictar talleres; son ejemplos de las demandas que efectúan.

Entre las preocupaciones en cuanto al ordenamiento urbano, está la falta de regulación en las construcciones, en los permisos que se deben dar para que las construcciones no invadan

¹⁹ Síntesis del Cabildo de Mujeres realizado el 10 de noviembre del 2001, del Cabildo de Mujeres de la Zona Norte efectuado el 26 de enero del 2002 y de información proporcionada por Patricia Sarsoza (Coordinación de Territorial del MDMQ).

terrenos que no son suyos; así como también el buen cuidado y mantenimiento de las calles, legalización de terrenos baldíos y control de la polución de los gases que expelen las fabricas.

La contaminación está relacionada con el inadecuado uso de las quebradas y botaderos de basura sin control, o la falta de servicios básicos identificado como uno de los problemas críticos de salubridad. Entre las prioridades identificadas por las mujeres están la dotación de servicios y equipamiento comunitario para salubridad, problemas sociales derivados del alcoholismo y drogadicción, la falta de protección a menores, el abandono a los/as ancianos, la falta de espacios de recreación. Se propone promocionar talleres de formación y estimulación personal tanto de jóvenes, niños, jóvenes y ancianos, centros de atención a niños y ancianos, especialmente porque por efecto de las migraciones se dejan a los niños y ancianos al cuidado de las mujeres.

Una demanda de tipo económica es la carencia de puestos de trabajo para mujeres embarazadas o con hijos, que se ven forzadas a emigrar al exterior por su condición de mujeres jóvenes y madres solteras, con bajos salarios y discriminación laboral. Por otra parte, la inseguridad se la evidencia como un problema cuya causa es la falta de participación ciudadana y la pobreza de la población.

Más allá de las implicaciones humanas de estas demandas, se puede decir que la descripción de estos aspectos son ejemplos del exagerado énfasis que ponen las mujeres en las necesidades prácticas de género y no en las necesidades estratégicas. En términos de la participación ciudadana esta situación da lugar para que se conciba a las mujeres como gestoras comunales, lo que en términos económicos significa que las mujeres son las que brindan mayor trabajo no remunerado en los proyectos, por ejemplo, de autogestión de sus barrios, lo que hace que se amplíe su carga laboral.

Si bien se recalca la importancia de satisfacer las necesidades prácticas de género, éstas no se lograrían sin satisfacer las ne-

cesidades estratégicas de género, es decir, el punto de partida es el reconocimiento de las desigualdades que existen entre géneros. Así por ejemplo, una casa de refugio para mujeres que tiende a aliviar los efectos de la violencia doméstica, si bien cumple con una tarea necesaria, no llega a modificar las relaciones de subordinación y discriminación que sufren de las mujeres en sus hogares. En cambio si esta misma casa de acogida desarrolla un proceso que refuerce su autoestima y a la vez les capacita en sus derechos como persona, está buscando modificar las relaciones de género (cfr. Promujer, 2001: p. 15).

3. HACIA UN PRIMER BALANCE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LAS MUJERES

A continuación se recogen, en síntesis, las percepciones y opiniones de varias de las personas del Municipio y de los integrantes del Comité de Gestión local, con la finalidad de hacer un primer balance rápido de la experiencia de participación de las mujeres, desde la mirada de estos dos sectores.

3.1. Desde la óptica de las gestoras del SGP

En la concepción y criterio de las personas que promueven y se comprometen con el SGP al interior del Municipio, la participación ciudadana se concibe como un derecho de las personas que, creemos, por factores coyunturales lo está asumiendo el Municipio, aunque en su implementación consideran que han realizado varios cambios con relación a la propuesta original. Sin embargo, a la hora de indicar las debilidades del proceso, se señala que la comunidad plantea sus necesidades y aportes, pero la posibilidad de oferta del Municipio es restringida, puesto que la demanda es amplia y esto es una tarea ardua que enfrenta la gestión municipal, especialmente al tratar de buscar salidas viables tanto para la comunidad como para la Administración local.

Por otra parte se afirma que la comunidad y ciudadanía están permeadas por una cultura de la dependencia de las acciones municipales. El romper con esa lógica de relación convencional con el gobierno local, vuelve más complejo el proceso de participación ciudadana. La intención es crear una política municipal en condiciones en que la población exija, como un compromiso, el mantener activa la participación ciudadana, teniendo en cuenta que una colaboración sin influencia en las decisiones sobre el destino de los recursos públicos no es la participación que se quiere.

En este sentido, la mayoría de gestores coincide en que la experiencia participativa del Distrito Metropolitano de Quito es nueva, sin embargo considera que ésta apuesta a un empoderamiento ciudadano para que sean actores directos, responsables en todo el proceso de toma de decisiones desde las asignaciones presupuestarias, la ejecución de prioridades y la vigilancia de lo que se van a comprometer en cada Administración; para lo cual es necesario preparar a la ciudadanía, especialmente porque no hay una cultura de asociación y colaboración. De lo contrario se consideran que simplemente se estarían replicando los viejos patrones culturales de participación clientelar, que caracterizaron a anteriores gobiernos municipales quiteños, algunos con desastrosos efectos. Se asegura que en este momento el Municipio convoca, organiza y facilita el SGP, pero a la larga lo que se quiere es que la ciudadanía se apropie del Sistema.

En general, la evaluación que hacen las gestoras del Municipio al SGP es positiva, porque se cree que la gente está asumiendo su rol de ciudadanos, de entes comprometidos con una problemática y que trata de no solamente caer en el plano del señalamiento de los requerimientos sino de las posibles soluciones a los problemas. Las mujeres, se considera que se van insertando en esta lógica y de que lo importante de este proceso es armar una buena metodología que apunte a desmontar los sistemas patriarcales de poder. Sin embargo, como se dijo anteriormente, no hay una propuesta clara en este sentido.

3.2. Desde las actoras sociales que participan en los cabildos

El SGP, en opinión de las mujeres que lideran los cabildos, es “una buena propuesta”, sin embargo se afirma que tiene muchas carencias y no participan las mujeres de todos los sectores sociales, siendo la mayor parte mujeres que no tienen resueltos la dotación de servicios básicos en los barrios, el resto de mujeres con otros intereses que no sean reivindicaciones de infraestructura no se incorporan, o no se sienten involucradas. Razón por la cual consideran que hace falta realizar una convocatoria más amplia a mujeres de diversos sectores, sean mujeres profesionales, mujeres artistas, entre otras.

A decir de varias integrantes del Comité de Gestión, a la escasa participación por parte de todo el conjunto de mujeres, se une también el ritmo lento de los funcionarios al interior del Municipio; pues se afirma que la gestión municipal no va a la par de la dinámica comunitaria, una de ellas explícitamente dice: “la comunidad avanza mucho más rápido, el municipio es muy lento y la burocracia es muy pesada.”

Una de las informantes cree que frente a la gran demanda que enfrenta el Municipio por parte de la ciudadanía, éste no avanza a responder a todas esas demandas, entonces propone, por ejemplo, retomar el tema de la cogestión donde la comunidad participe conjuntamente con el municipio. Otra de las propuestas consiste en ampliar y difundir entre los medios de comunicación el SGP, y que se evidencie el para qué y por qué de los cabildos con el fin de que el resto de la ciudadanía se incorpore, incluidos sectores como las Cámaras de Comercio y los Colegios. De igual manera se plantea realizar una Asamblea de la ciudad en la que los representantes de los Comités de Gestión, de todos los Cabildos, tomen decisiones importantes por la ciudad.

A la hora de analizar los resultados del proceso, se estima que no ha disminuido mayormente el clientelismo político, sin

embargo se ha abierto un espacio como para que “una parte de la población participe y pueda expresar sus necesidades”. Al mismo tiempo, los cabildos también han permitido de alguna manera distribuir las obras de alguna forma más equitativa.

Consideran que al inicio “abrir las puertas” de las Administraciones Zonales no fue una tarea fácil, pero ahora hay una mayor apertura. De los testimonios recogidos se mencionan las dificultades que tuvieron al inicio de relacionarse con los y las funcionarios municipales o con los mismos Administradores, pero que fueron mejorándose después de un proceso incidencia y cabildo. Las dificultades se centraban en que no se entendía la necesidad de realizar cabildos específicos para mujeres. Se han logrado remediar, en parte, estos contratiempos dialogando, informando y formando una Unidad Técnica de Gestión, pero que al momento aún se refleja una cierta incompatibilidad entre las gestoras del Municipio y las actoras de la sociedad civil.

4. PERSPECTIVAS FUTURAS

La experiencia de implementación del SGP da cuenta de una gran complejidad de factores, especialmente en cuanto a conceptos y prácticas de la participación ciudadana de las mujeres del Distrito Metropolitano. Por un lado, existen algunos aspectos significativos que han generado procesos de socialización y encuentro entre las mujeres, especialmente a través de los cabildos; y por otro lado, concurren varias situaciones contradictorias que destacan la ausencia y necesidad de una política real de género al interior del Municipio y de las propias actoras.

De la exploración realizada, una de las inquietudes que persisten es si ¿Las mujeres se están integrando a la gestión local como ciudadanas o cómo agentes mediadoras de la familia, su comunidad o barrios? Entre estas posibilidades se puede indagar el tipo de participación que pueden estar considerando; es decir con o sin ninguna incidencia en las políticas públicas municipales. Por el momento, lo que se constata es que los dos aspectos

coexisten, aunque tiene mayor peso la ausencia de un ejercicio ciudadano más deliberante. El acento en la satisfacción de necesidades prácticas y concretas constituye uno de los indicadores de esta carencia. La exigencia de derechos y por otro lado la demanda pública de éstos, deben combinarse para lograr una participación activa y promover un desarrollo local con equidad de género.

Se requiere, por lo tanto de una gran capacidad de innovación y aprendizaje por parte de las mujeres y del Municipio para que se puedan conjugar las necesidades prácticas de género con las estratégicas. Las iniciativas tales como talleres o documentos realizados por las gestoras y actoras del proceso participativo, son aportes importantes para lograr una interrelación de las necesidades. Sin embargo, son medidas que se han tomado posteriormente y habría sido importante establecer estrategias y mecanismos concretos, de inicio, para que las mujeres que participan se identifiquen desde una posición de género.

Sin la perspectiva de género no se sustenta y fortalece la ciudadanía, porque la construcción de relaciones de equidad entre hombres y mujeres contribuye al cambio de sistemas de opresión y violencia. Esta transformación implica la posibilidad de reconocer al otro/a, a valorar las diferencias y a lograr niveles de equidad en la vida cotidiana de las personas.

La falta de una planificación del desarrollo local que contemple líneas claras de la participación de las mujeres, se puede señalar como otra debilidad. Esto puede provocar un desgaste en las mujeres que participan, porque como se perfilan sólo las necesidades prácticas en forma de demandas, ven que éstas no pueden ser suplidas en su totalidad por el Municipio; por lo que es importante considerar, insistimos, en una planificación del desarrollo con equilibrio entre el reconocimiento de las necesidades prácticas y estratégicas de género.

Se considera adecuado asumir un proceso participativo orientado hacia la transformación de las relaciones entre géneros, desde una construcción más colectiva y de definición de po-

líticas públicas locales que atiendan las necesidades prácticas de género como las estratégicas. Estas políticas públicas deben rebasar el marco instrumental y legalista para que las propuestas sean asumidas por el gobierno local con una Administración dispuesta al cambio y que garantice los recursos para su ejecución.

Otro aspecto a considerarse es que el sujeto “mujeres” no se puede comprender en términos de estabilidad, permanencia y homogeneidad, no se puede reducir a la visión de “todas las mujeres”. En este sentido, Chantal Mouffe propone desenmascarar la homogeneidad de los sujetos y descubrir, al mismo tiempo, la multiplicidad de las relaciones de poder. (Mouffe, s/f: 110); descartando la idea de una “identidad coherente de las mujeres” como la condición *sine qua non* para conseguir objetivos comunes y sentar las bases, en este caso, de la participación.

En suma, la experiencia de participación municipal iniciada, para fines de consolidarse requiere inaugurar el reconocimiento cierto de la diversidad de intereses y actoras en la sociedad quiteña, así como de la necesidad del facilitar el diálogo, la confrontación y el logro de consensos entre las actoras locales para la construcción y ejercicio de agendas de bienestar y calidad de vida centradas en su protagonismo en la construcción de un ciudad más justa y equitativa.

BIBLIOGRAFÍA

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito:

2002 “Cartilla de Capacitación para preparar el Cabildo Zonal de Mujeres de la Administración Sur Eloy Alfaro” realizada por el MDMQ y el Cabildo de Mujeres de Quito.

Anderson, Jeanine:

1997 *Sistemas de género, redes de actores y una propuesta de formación*, REPEM, Montevideo-Uruguay.

CEEAL/REPEM:

1999 Seminario Virtual: “Una propuesta de formación, extensiones, implicancias y segundos pensamientos”, Montevideo-Uruguay.

Consortio PROMUJER:

2001 “Género, Municipio y acción vecinal”, Lima.

Dietz, Mary:

1997 “El contexto es lo que cuenta” en *Ciudadanía y Feminismo*, Debate Feminista, s/c.

Fernández R., Paloma:

1998 *Diáspora africana en América Latina: discontinuidad racial y maternidad política en Ecuador*, Universidad del País Vasco, País Vasco.

FLACSO-CONAMU:

1999 “Evaluación del Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000, Quito”.

Fleury, Sonia:

2000 “Reforma del Estado en América Latina, en *Nueva Sociedad*, No. 160, Marzo-Abril, Venezuela.

Fraser, Nancy:

1995 “ Multiculturalidad y equidad entre los géneros: un nuevo examen de los debates en torno a la diferencia”, *Revista de occidente*, No. 173, Madrid – España.

Lagarde, Marcela:

1990 *Cautiverio de las Mujeres; madresposas, monjas, putas, presas y locas*, UNAM., México.

Lamas, Marta:

2001 *Para entender el concepto de género*, Serie pluriminor, Ediciones Abya Yala, Quito, Ecuador.

Moser, Carolina:

1994 *Planificación de género y desarrollo*, Lima, Flora Tristán, Perú.

Mouffe, Chantal:

El retorno de lo político, Piados, Buenos Aires. (s.f)

Provoste, Patricia y Valdés Alejandra:

2002 *Democratización de la Gestión Municipal y ciudadanía de las mujeres: Sistematización de experiencias innovadoras*, Programa Ciudadanía y Gestión local, Santiago de Chile.

Provoste, Patricia:

1995 *La construcción de las mujeres en la política social*, Instituto de la Mujer, Santiago de Chile.

VEGA Silvia:

1997 *Hogares urbanos y medio ambiente. Buscando las interrelaciones entre población, mujeres y medio ambiente*, CEPLAES-UNIFEM, Quito.

Zabalaga, Carmen y Arévalo, Martha:

2004 *Planificación estratégica de Desarrollo con enfoque de género para el Municipio Cercado de Cochabamba*, IFI, Universidad de Toronto, ACDI, Bolivia.

LA PARTICIPACIÓN DESDE LA DIVERSIDAD CULTURAL: PRESENCIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENA Y NEGRO EN QUITO

Lola Vázquez S.

Hay un nuevo discurso público y oficial en América Latina fundamentado en la diversidad cultural y la necesidad de promover una convivencia entre blanco-mestizos, indígenas y negros... En una región donde la integración y la homogeneidad cultural han funcionado históricamente como elementos esenciales en la formación del Estado-nación y en el progreso hacia la modernidad y donde la diferencia cultural ha sido vista como impedimento para el desarrollo, este nuevo discurso sobre lo pluriétnico y pluricultural –y le llamo discurso porque todavía no hay una práctica que lo acompañe– es trascendente.

(Walsh: 2000, p164)

1. INTRODUCCIÓN

La actual Administración del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), ha definido a la participación como uno de los componentes básicos de su accionar. Para su implementación, se diseñó el Sistema de Gestión Participativa, en el que se busca la incorporación de todos los sectores de la sociedad dentro de una propuesta de un “Quito con democracia y desarrollo”.

Uno de los aportes importantes de esta nueva Administración, es el reconocimiento de Quito como una ciudad de grandes diversidades, geográficas, históricas, económicas sociales, culturales y étnicas, por ello, se busca por lo menos, -en términos conceptuales-, que la participación esté dada precisamente desde esta heterogeneidad.

El Municipio intenta introducir el tema de la interculturalidad, creando algunas instancias como la Unidad de las Diversidades, o las Unidades Técnicas de los pueblos indio y negro, de jóvenes, mujeres, niños, tercera edad. Tanto el Sistema de Gestión Participativa como estas nuevas instancias, tienen una experiencia de un poco más de un año de implementación, se encuentran más bien en un período de prueba, de allí la necesidad de observar este proceso.

Este texto realiza un primer acercamiento a las formas de participación de los pueblos indígenas y afroquiteños del Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual se analizan las propuestas y los límites de la acción municipal en su incorporación, reconociendo los aciertos y dificultades en la participación institucional de estos pueblos.

Las preguntas que guiaron el estudio giran en torno al modelo de participación adoptado por la municipalidad quiteña y su capacidad de incluir a los pueblos indios y afroquiteños, específicamente interesa saber ¿De qué forma los pueblos indígenas y negros han sido incorporados o participan en el Sistema de Gestión Participativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, durante el primer año de gestión? ¿Cómo se está implementando el tema de la interculturalidad en el MDMQ?

En términos generales, la noción de interculturalidad se refiere a las interrelaciones que se establecen entre los distintos grupos culturales, en este trabajo, nos referiremos a las relaciones y a la participación de los pueblos indios y afro-quiteño, en un contexto territorial e institucional determinado como es el Distrito Metropolitano de Quito.

Para la investigación se realizaron entrevistas individuales y grupales a los actores involucrados en el proceso de participación indígena y negro, tanto a funcionarios del Municipio como a los de las Unidades Técnicas, al igual que a los miembros de los Pueblos Indio y Afro-quiteño; se revisó material de primera fuente producido por estos Pueblos como resultado de su participación en el proceso, así como información secundaria obtenida en especial de la investigación realizada por estudiantes de la Escuela de Antropología de la Universidad Politécnica Salesiana de Quito.

Este trabajo está dividido en siete partes. En la primera, se presenta los alcances y objetivos del trabajo; en la segunda se realiza un breve análisis de la visión de Quito como ciudad y como espacio de, múltiples diversidades: económicas, sociales, culturales; en la tercera parte se presentan algunas precisiones conceptuales acerca de la interculturalidad; en la cuarta sección se aborda el tema del racismo considerado como uno de los limitantes para la práctica intercultural; en la quinta sección se hace una breve presentación de los pueblos indígenas y negro en el Distrito Metropolitano de Quito; en la sexta parte se analiza la experiencia de inclusión de negros e indios en el AGP; y finalmente se establecen algunas conclusiones acerca del proceso participativo.

Agradezco la colaboración de Oscar Betancourt en la asistencia de este trabajo, los aportes de las colegas Inés Martínez y Viviana Maldonado y la revisión final del texto de parte de Víctor Hugo Torres D.

2. QUITO: ¿CIUDAD PARA TODOS?

La ciudad es un territorio social e históricamente construido. Para entenderla es necesario reflexionar sobre las transformaciones que experimenta la sociedad local, al igual que las maneras en que éstas se reflejan en la dinámica espacial de la urbe; cómo los cambios en los escenarios económicos, políticos y cul-

turales repercuten en los modos de organización, en los mecanismos de convivencia, en las formas de actuar y de reconocerse en sociedad.

Ninguna ciudad es igual a otra, pues hay factores que las caracterizan y las hacen disímiles. Estas diferencias están dadas por la ubicación geográfica, por el clima, por su historia, así como por la forma contemporánea de vivir en ella y también, por supuesto, por la forma de pensarla, de imaginarla. Quito como todas las urbes metropolitanas, es una ciudad que se ha configurado en singulares procesos históricos y espaciales que le confieren una fisonomía e identidad propias.

Lo que hace diferente a una ciudad de otra, no es solo su forma arquitectónica, cuanto más bien los símbolos, los “fantasmas urbanos” que sobre ella construyen sus propios vecinos. Por ello, interesa la dimensión espacial de la ciudad, esto es la interrelación que establecen sus habitantes entre los aspectos sociales y geográficos, entre los bienes naturales y los construidos por la sociedad local; pero también interesa su dimensión simbólica, la ciudad como esfera social, como escenario de lenguaje, de evocaciones y de sueños, de imágenes, de variadas escrituras y simbolismos según los que la habitan. (Silva; 2000: pp. 19 y ss).

¿Cómo ha llegado Quito a ser la ciudad de hoy? A través de un largo proceso histórico y social caracterizado por el sincretismo cultural, pues su historia urbana incluye desde las edificaciones indígenas, pasando por los cambios de control territorial introducidos por la colonia, hasta constituirse en una ciudad metropolitana y globalizada. Pero es también una ciudad construida desde las contradicciones y paradojas, porque la ciudad de hoy conserva señas y características de todos estos tiempos que hacen de Quito una ciudad de sincretismo cultural.

Considerando estas paradojas, la dimensión del poder político no esta exenta en la construcción de la ciudad, al contrario, Quito ha sido construida y vivida como un proyecto creado desde la estructura y el poder, a través del discurso y de las prácticas sociales y políticas, que han generado una visión de ciudad que

responde a sus intereses. Según el estudio realizado por el Centro de Investigaciones Ciudad (1993, pp. 94 y ss.), este proyecto dominante de construcción de la ciudad tiene varias instancias de concreción.

De un lado, en la valorización diferenciada del suelo urbano según intereses de las empresas inmobiliarias, “El proceso urbano de Quito tiene como eje la disputa social por el uso y organización del territorio, disputa que está organizada alrededor de un proyecto hegemónico para el manejo y utilización de la ciudad” (CIUDAD: 1993, p. 91). Situación, que ha dado lugar a una configuración territorial particular: el norte identificado como moderno y desarrollado, y el sur como pobre y de menor desarrollo, la potenciación de algunos de los valles (Chillos, Cumbayá) como zonas exclusivas (sin intentar mistificar, pues en el norte y en el sur existen condiciones de una y otra). De otro lado, la propuesta hegemónica busca dirigir la atención del municipio en torno al turismo, basado en la declaratoria de Quito como patrimonio de la humanidad, y en la “recuperación” del centro histórico.

Este proyecto dominante tiene también otras formas de viabilizarse en los ámbitos político y social, cuando “se plantea la dirección moral sobre el conjunto de la sociedad local o por lo menos de su mayoría” (CIUDAD: 1993, p. 96), a través de procesos de mediación ideológica, fomentando una política cultural que intenta retomar los símbolos de la identidad quiteña. Estos proyectos están acompañados de reformas administrativas y financieras, con procesos de modernización institucional para “retomar el control de la ciudad” y el fortalecimiento de la capacidad económica municipal, vía aumento y control de impuestos, rentabilidad en los servicios, lo que le daría un carácter marcadamente empresarial a la acción municipal.

En este proyecto hegemónico no caben el migrante, el residente negro o indio, el pobre, el vendedor ambulante que desdibuja la imagen de una ciudad moderna. El deseo de las elites locales es hacer de Quito una ciudad moderna, como lo afirma Ulloa (1999, p 164):

“un fragmento de ciudad que se repite aquí y allá como réplica [...] que estaría creando patrones estandarizados para la configuración de las ciudades, y en este sentido se puede hablar de ciudades clonadas como aquellas configuraciones espaciales que tiene las mismas características en todas partes y cumplen funciones semejantes, como lugares de tránsito y rápida circulación, o como escenarios del consumo masivo: los supermercados, los centros comerciales, los aeropuertos, los terminales de transporte masivo.

Pero esta propuesta de ciudad choca con otras visiones acerca de las formas de construir la ciudad

“desde los que no han logrado ser disciplinados por la autoridad, aquellos que transgreden, que ocupan, que viven y hacen la ciudad con múltiples visiones y percepciones, desde los migrantes campesinos que ocupan los espacios públicos en busca de ser reclutados para la construcción, desde las aceras de vendedores ambulantes, desde los habitantes de los puentes, desde los jóvenes que visten de negro (como proceso de autoidentificación en especial con un tipo de rock) ocupando los sitios prohibidos por el Municipio para hacer su música, o de los jóvenes que cierran la “vía pública” para jugar fútbol, o las formas en que se construye/destruye la ciudad en época de movilizaciones, cuando se altera el tráfico, se levanta obstáculos ... es decir, existe una multiplicidad de formas en que a Quito se le hace, se le percibe y se le vive. (Vásquez: 2001, p 5)

Entonces, desde la realidad de una ciudad compleja que contiene múltiples intereses, visiones y deseos en tensión, con prácticas particulares que se alinean con el proyecto hegemóni-

co de la elite urbana, pero también con difusos procesos vecinales organizados desde posturas contrahegemónicas, así como con innumerables grupos desinteresados en la ciudad, nos preguntamos cómo la actual Administración municipal logrará construir una “ciudad para todos”.

Es precisamente por reconocerla como tal, que se siente la necesidad de desarrollar un proyecto nuevo de ciudad que dé cuenta de sus contradicciones, de sus conflictos, de sus diversidades, que se construya una ciudad democrática con el aporte y la participación de todos los sectores que la habitan, una propuesta que incluya, que potencie, que valore, que no excluya a ningún sector social.

2.1 La ciudad como espacio de diversidad

Decíamos que Quito se caracteriza por ser un territorio cruzado por múltiples diversidades, configurando una sociedad compleja que en términos de gestión pública representa un reto para la propuesta de participación implementada por la Administración municipal, como lo reflejan las expresiones del historiador Galo Ramón¹:

Lo interesante sería saber cómo esa diversidad se está expresando... La diversidad étnica es más o menos visible. Es decir, poder identificar un macro sector blanco- mestizo, grupos indígenas y de afro-ecuatorianos, pero dentro del sector blanco- mestizo hay una serie de diversidades también; hace un tiempo se ha expresado mucho estas diversidades de origen en lo que se llamaban los colonos... ([colonias formadas por migrantes venidos desde diversas provincias del país]),

¹ Entrevista realizada por Oscar Betancourt a Galo Ramón para la presente investigación

hay algunas diversidades que son más fuertes que otras y estas diversidades étnicas son más fuertes que las diversidades “provinciales”, me parece, al menos así se lo ve de manera más global”.

Por lo tanto, la participación debería reconocer y expresar las diferencias existentes al interior de cada grupo cultural, no es suficiente reconocer lo indio, lo negro o lo mestizo, hay que ir más allá, es necesario considerar las especificidades de las expresiones y propuestas culturales de cada actor social, para lograr una propuesta de conjunto, intercultural, que sea inclusiva.

A estas diversidades de carácter étnico y cultural, se suman otras complejidades en la ciudad que desafían las propuestas de participación, así lo reconoce el mismo Municipio cuando dice que Quito se caracteriza por:

... “el decaimiento del empleo ‘formal’ y la expansión del trabajo ‘informal’, los cambios en la cultura política y pautas de consumo, el incremento de inseguridad, violencia, la migración, el traslado de funciones urbanas desde y hacia las zonas suburbanas, las diferenciaciones de las capas medias de la población, que ha producido pérdida de identidad local -(originando un conjunto de microidentidades, más que ‘una identidad quiteña’-) y la disparidad y lucha por el uso social del territorio que asume expresiones particulares a partir de la constitución de tres ejes: norte-sur, centro-periferia, y Quito-parroquias periféricas (Dirección General de Planificación. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 2001. P.20)

La complejidad de la ciudad está dada desde lo positivo, en la riqueza que puede aportar la diversidad cultural si se la potencia, pero también en la forma en que se concibe las soluciones a los problemas de la ciudad: generar una identidad “quiteña”, que

es uno de los objetivos de la Administración municipal, pero respetando las identidades particulares, generar mayor justicia en el uso y propiedad de la tierra, democratizar la participación y la toma de decisiones en los asuntos de la ciudad.

Entonces, la interculturalidad tiene mucho que ver con el reconocimiento de la diversidad, en el contexto de una ciudad estructuralmente compleja; de allí, la necesidad de una lectura que abarque la realidad de la ciudad, que no la homogenice desde la posición de “todos somos iguales, porque todos somos quiteños”, expresiones de uso común tanto en los sectores oficiales como en los ciudadanos; sino que parta del reconocimiento de la diversidad, que no significa exclusión ni autoexclusión, sino cómo desde esa diferencia se puede construir una utopía de ciudad con el aporte de todos sus habitantes. El reto del Municipio y la sociedad quiteña es reconocer esa diversidad y mirarla como un potencial, no como un elemento que retrasa y entorpece el desarrollo de la ciudad.

3. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES

Cabe empezar aclarando que para fines del estudio, se entiende por cultura a la forma de vida o manera de ser de un pueblo o grupo social determinado, a la manera particular en que un grupo humano se relaciona con otros en su vida diaria. En este sentido la cultura no es un objeto que se tiene, sino más bien es una energía para la acción, es un asunto de “ser”.

No hay grupos que tengan más o menos cultura, puesto que nadie está excluido de la cultura, ni puede renunciar a ser un ente cultural, ya que a través de lo que se hace en la vida cotidiana se expresa lo que se es. Así, las formas de comunicarnos, trabajar, gozar, amar, sufrir, organizar, pelear, morir, comer, divertirnos, entre otras, forman parte de nuestra cultura. (Salgado: 2001).

Es importante hacer esta aclaración porque muchas veces se confunde cultura con expresiones artísticas, o se cree que cultura es solamente lo pasado, la tradición o el folklore, que si bien

son componentes en la formación de la cultura, no son los únicos factores, pues la cultura no es estática, no es solo la añoranza del pasado, sino que la cultura se modifica con los cambios de la época y con la interrelación entre diferentes culturas.

Es necesario también precisar en qué sentido se usan términos como multiculturalismo, pluriculturalidad e interculturalidad.

La multiculturalidad hace referencia al reconocimiento de la existencia de varias culturas que no se relacionan entre ellas, existe un separatismo que puede llevar a un encerrarse en sí mismo y por lo tanto a un relativismo cultural.

La pluriculturalidad en cambio, si bien implica reconocer la existencia de diversas culturas, la relación entre las mismas se da desde la incorporación de las culturas periféricas a una dominante, por lo tanto, consideramos que lo más adecuado es hablar de interculturalidad en sentido relacional, en tanto supone reconocer las diversas culturas en contacto, en interrelación; la interculturalidad implica la creación de un espacio de encuentro de múltiples interrelaciones, significa construir puentes que establecen vínculos, un espacio de diálogo, un tercer espacio en donde ninguna cultura renuncia a su acervo cultural, sino que tomando en cuenta que existen relaciones de desigualdad y relaciones de poder se puedan crear espacios de interacción. (Bhaba:, 1995:, p 208)

Uno de los elementos fundamentales del pensamiento contemporáneo es el derecho a la diferencia, expresada en la “política de la identidad”, que se refiere a la defensa de grupos marginados por el racismo o la exclusión y la búsqueda de un trato igualitario de esas diferencias dentro de la sociedad. Hay un nuevo discurso a escala mundial sobre la diversidad cultural y la necesidad de crear nuevas formas, visiones y percepciones de construir las relaciones entre los sujetos diversos.

Pero este derecho a la diferencia puede tener un reverso, por ello, es un tema que hay que tratarlo con cuidado, ya que de lo contrario, en lugar de propiciar un mundo más igualitario y equitativo, puede endurecerse las fronteras entre estas identidades (Ardite, 2000)

Al respecto el sociólogo francés Alain Touraine también llama la atención sobre los nexos entre cultura y exclusión al afirmar que: “La defensa de las minorías y de sus derechos puede parecer a primera vista una manifestación de multiculturalismo, pero a menudo lleva en sentido contrario a un comunitarismo encerrado en sí mismo y, por tanto, hostil a la coexistencia con culturas diferentes (revistas, claves)”, por lo que se puede caer en un relativismo cultural absoluto.

En suma, si bien existe el derecho a la diferencia, reconociendo ese derecho, es necesario construir proyectos colectivos en contextos territoriales e institucionales que permitan una coexistencia democrática entre las distintas expresiones culturales, en condiciones de tolerancia y respecto del otro, de manera que no se reproduzcan al interior de las propuestas alternativas de convivencia vecinal las viejas prácticas discriminatorias, especialmente cuando lo que se busca es la participación de toda la ciudadanía.

4. ASPECTOS QUE LIMITAN UNA VISIÓN Y PRÁCTICA INTERCULTURAL

La existencia de Quito como una ciudad de diversidades, no significa que todos la reconozcan y asuman como tal, para hacerlo hay que empezar por develar, aceptar y reconocer que históricamente se ha impuesto un proyecto de ciudad homogénea, que se construyó no sobre la base de la inclusión, sino de la exclusión de aquellos sectores considerados como “minorías”, particularmente las de tipo étnico. Quito se recrea constantemente a sí misma, incluso desde sus inicios como capital del vireynato, luego de la república, como un modelo urbano blanco-mestizo que está impregnado de una práctica racista y excluyente, en un primer momento contra lo indígena y luego contra otros grupos como los negros.

Con el paso del tiempo este modelo excluyente ha sido ratificado, pues en la actualidad aunque Quito es una ciudad fun-

damentalmente mestiza, la fisonomía metropolitana se ha edificado sobre la base de la diferenciación, no solo entre sectores espaciales, sino de repudio y arrinconamiento de los indios y negros, a quienes se los concibe como los “otros”, como los “extraños”; lo indígena sólo es constitutivo de la ciudad en tanto rememora un pasado utópico, una suerte de añoranza que idealiza lo ancestral, mientras se desconoce y margina al indio actual.

Los indios son grupos sociales que conviven, trabajan, transitan y pueblan la capital del país, sin embargo en el imaginario de la mayor parte de los quiteños “no existen”, están por fuera de la ciudad, son migrantes, campesinos, visitantes, están siempre de paso, se desconoce su presencia en la ciudad. Ni que decir del pueblo afro quiteño que se encuentra todavía más excluido, no se los registra ni siquiera en la constitución fundante de la ciudad, están todavía sometidos a aberrantes prácticas racistas y discriminatorias, unas veces en forma explícita y otras en forma soterrada. Al respecto es muy ilustrativo el argumento de Enrique Ayala:

El primer signo de respeto a los indígenas es reconocer que son diferentes, respetar su identidad, no intentar quitársela. El mestizo vive en la ambigüedad. A veces toma distancia de los indios y los mira como inferiores. Otras se asume como la continuidad de lo indígena, como su heredero, arrebatando su identidad a los pueblos indígenas. En el discurso retórico habla de la igualdad y se proclama “hijo de Atahualpa”, pero discrimina a sus descendientes directos y todavía más a los negros [...] En la vida cotidiana, en las relaciones familiares, en las fiestas participa de muchas formas de vida y organización indígena, pero en la formalidad de lo público asume la cultura dominante, o lo que logra asimilar de ella [...] Debemos superar las ambigüedades de nuestra condición y sabernos parte de un conglomerado humano con limitaciones, pero tam-

bién con valores y perspectivas. (CFR. El Comercio:2001)

Entonces, el racismo hay que entenderlo como una construcción social, sujeta a procesos de cambio y reconceptualización, su análisis debe inscribirse en los procesos de “dependencia histórico estructural” (Quijano 1999), como el resultado de las formas de organización económica-social y cultural que dieron lugar a determinadas relaciones de poder dentro del sistema colonial, del capitalismo, y de los actuales procesos de globalización que van reproduciendo relaciones de poder asimétricas.

Siguiendo a Quijano (1999, p 101 ss), el problema del racismo forma parte de lo que se denomina “la colonialidad del poder”, en la que convergen varios elementos: de un lado, la construcción de la “raza” como una necesidad de establecer un patrón de identificación permanente, como una forma de distinguir los diversos grupos que componían el sistema colonial. De esta forma, se instituye las categorías de indio, negro, atribuyéndoles cierta identidad pero siempre en sentido negativos, además de que con estos términos genéricos se los homogeneiza culturalmente.

De otro lado, esta categorización define relaciones de poder, cuando la reproducción continua de estas identidades generan instituciones y mecanismos de poder en los campos económicos, sociales, políticos, culturales, así como también en la inter-subjetividad, en las formas de conocimiento que va constituyendo un sistema de desigualdades y asimetrías que se manifiestan en las políticas públicas, en la forma de incorporar/marginar a la población indígena y negra en la ciudad, a las formas que adoptan las personas ante el otro que es diferente, en el trato cotidiano e institucional.

Este sistema de poder resultado de la construcción histórica y social, apela a múltiples elementos como la consolidación de una historia oficial que reconoce solo a próceres y notables, he-

cha mano de los ritos de una cultura quiteña de familias hacendarias y aristocratizantes, acude a los símbolos y fechas conmemorativas de efemérides cívicas erigidas por la municipalidad para ratificar la tradición blanco-mestiza; incluso copta las expresiones culturales vernáculas como la celebración del cabildo de Quito no el seis de diciembre, sino el primero para “rescatar” el heroico pasado indígena, aunque este intento no tuvo continuidad; o vuelve funcionales las expresiones culturales de los pueblos indígenas y afroquiteños como algo exótico, folklórico en las festividades que se celebran en la ciudad.

En este proyecto fue necesario crear una serie de identidades individuales y colectivas, a través de imágenes y representaciones creadas desde las elites y el municipio como íconos de identidad que debían ser compartidas por todos. Es el caso de la recuperación de ciertos personajes como el conocido actor popular “Don Evaristo”, que fue usado para generar campañas de promoción municipal que asemejaban al ciudadano común con una forma de ser alegre, picaresco, algo racista, pero eso sí con “muchísima sal quiteña”.

El hecho es que el racismo es un discurso que se traduce fundamentalmente en las prácticas discriminatorias, en las que todos tenemos un “repertorio subjetivo de identidades” que nos lleva a clasificar a la gente de una u otra forma (Portocarrero, : 1992: p. 189), y de acuerdo a ella actuamos. El racismo y las prácticas discriminatorias se producen y reproducen en todos los espacios de socialización que van desde la familia hasta el Estado; es decir, el racismo es un valor intra-personal, inter-subjetivo e institucional.

5. VISIBILIZANDO LO INDÍGENA Y NEGRO EN QUITO

La literatura especializada y la experiencia muestra que uno de los primeros mecanismos para superar las prácticas discriminatorias, es empezar por el reconocimiento “del otro”, de allí la

necesidad de visibilizar la presencia en la ciudad de Quito de los pueblos indio y afro-quiteño², como sujetos de derechos y, con capacidad de aportar al desarrollo de la ciudad. Su involucramiento en el proceso participativo municipal, sólo será posible en la medida que se reconozcan y constituyan en actores sociales, que se vean a sí mismos y asuman el protagonismo en la gestión urbana. Obviamente es un proceso de acción colectiva que corresponde a los organizaciones indígenas y negras asentadas en la capital, al que este trabajo pretende contribuir.

5.1 Presencia indígena en Quito³

La existencia de un movimiento indígena a nivel nacional es ya un hecho irrefutable y reconocido socialmente, no hay razón para argumentar más sobre ello. Paradójicamente, no sucede igual cosa a nivel del Distrito Metropolitano de Quito, en donde todavía son vistos como grupos humanos externos al mundo urbano, que corresponden al ámbito rural, o como grupos en tránsito por su condición de migrantes; en el mejor de los casos son vistos como minorías. Sin embargo, hay una amplia población indígena en el Distrito Metropolitano de Quito, aunque no se conoce el número exacto, se calculan en 250.000 habitantes según la Dirección de Desarrollo Social y Económico del Pueblo Indígena del Distrito Metropolitano de Quito, o en

² La denominación de Pueblo Afroquiteño ha sido adoptado por la Unidad Técnica de Desarrollo de estos pueblos para señalar la particularidad de la población negra residente en el Distrito Metropolitano de Quito, pero forma parte del Pueblo Negro que reivindican esta categoría como parte de su identidad. Por esta razón utilizaremos el término Afroquiteño para designar a la población negra de Quito

³ La información aquí presentada sobre las organizaciones indígenas y negras en el Distrito Metropolitano de Quito ha sido tomada de: Adriana Velástegui, y Leticia Cordeiro. *Las formas de organización de los pueblos Indígena y Pueblo Negro en el Distrito Metropolitano de Quito y su relación con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.* p 13-54

400.000 según Teresa Simbaña⁴. Aunque las fuentes plantean cifras distintas, lo importante de resaltar es que tienen presencia y un buen nivel de organización y movilización.

Según el trabajo de Velástegui y Cordero (2002, pp13-25), algunas de las organizaciones indígenas de segundo y tercer grado presentes en Quito son las siguientes: la Unión de Comunidades Indígenas de Calderón (UCIC), la Comunidad Indígena para el Desarrollo Integral y Auto gestión (CONIDIA), el Movimiento de Organizaciones de los Pueblos Indígenas de Quito (MOIQ), la Confederación de Organizaciones Indígenas Independientes de la Región Amazónica (COIRA), la Federación de Pueblos de Pichincha (Pichincha Runacunapac Riccharimui), la Ecuador Runacunapa Riccharimu (ECUARUNARI), la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (FENOCIN), y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) que tiene una de sus sedes en la capital del país.

De estas organizaciones tres son locales: el MOIQ, Pichincha Runacunapac Riccharimui, UCIC y CONIDIA; mientras que cuatro: CONAIE, COIRA, ECUARUNARI y FENOCIN son a nivel regional o nacional. Se reseñan brevemente a las organizaciones de la ciudad y la provincia por la pertinencia con el tema.

La UCIC nace en los años setenta en la zona de Lumbisí en Llano Grande. Se crea por oposición a los mestizos de Calderón, por lo que el antiguo nombre era Unión de Comunidades Indígenas contra Calderón, aunque luego se superará este concepto y mejorará la relación interétnica, lo que se refleja en el cambio de nombre a Unión de Comunidades Indígenas de Calderón, que posteriormente será uno de los grupos que dará origen al ECUARUNARI, la CONAIE y a Pichincha Runacunapac Riccha-

⁴ Teresa Simbaña es la representante de los Pueblos Indios en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, cumple la función de Coordinadora de la Unidad de la Diversidad Indígena.

rimui. Luego se adhiere el pueblo Quitucara con sus asentamientos en Calderón, Llano Chico, Cocotog, Pintag.

COINDIA es la: Comunidad Indígena para el Desarrollo Integral y Auto gestión, promueve la promoción de la población indígena de Quito que provienen de las diferentes provincias y comunidades, desde 1991 viene desarrollando sobre todo una línea de educación indígena.

El MOIQ o Movimiento de Organizaciones de los Pueblos Indígenas de Quito, tiene como su área de acción la población indígena del centro histórico, nació en el año de 1993 como un movimiento de “migrantes”, más tarde revisarán esta categoría y la reemplazarán por la de “pueblos en movimiento”.

La COIRA es una organización que tiene vigencia jurídica desde el año 94, trabaja con el Municipio de Quito para comercializar los productos de la Amazonía, mantiene contacto con las entidades de desarrollo, con los organismos nacionales que tienen que ver con la Amazonía y con el gobierno central, ya que su oficina es de coordinación interinstitucional.

Pichincha Runacunapac Riccharimui es la Federación de Pueblos de Pichincha, anteriormente era conocida como Federación de Organizaciones Indígenas, formalmente dentro del Distrito Metropolitano de Quito ésta organización representa a los pueblo Cayambi y Quitucara que se encuentran ubicados al norte del Distrito Metropolitano.

Las organizaciones indígenas tienen un buen nivel de presencia en el Distrito, pues a más de su propia fuerza, cuentan con la presencia de las organizaciones regionales y provinciales a las que son afiliadas; por ser Quito el centro administrativo y político se convierte también en uno de los puntos en el que convergen las movilizaciones indígenas, prueba de ello ha sido su presencia en los distintos levantamientos en los que la población indígena del Distrito Metropolitano cumplió un rol fundamental de respaldo operativo y logístico. La fuerza propia de los indígenas en Quito se evidenció el 21 de enero del 2002 en la Plaza de

San Francisco, aunque no se les permitió avanzar hasta la Plaza Grande para exigir del municipio una serie de demandas.

5.2 Presencia negra en Quito

De acuerdo con los datos de Velástegui y Cordero (2002, pp 24-54), la presencia del pueblo negro en Quito es muy antigua, se remonta al momento mismo de la colonia y la Fundación de la ciudad, pero su organización es reciente, empieza a organizarse a partir del año 1979 con la formación del Centro de Estudio Afroecuatoriano. De esta agrupación surgen otras organizaciones en Quito como el Movimiento Afroecuatoriano Conciencia Negra.

Entre los años de 1985 a 1990 nacen varias organizaciones interesadas en fortalecer la identidad negra y luchar por reivindicaciones sociales y culturales como son la: Sociedad Afroecuatoriana, el Centro de Investigaciones “Familia Negra”, la Asociación de Concepcioneños residentes en Quito, Angara Chimeo, Asociación de Cuajareños Residentes en Quito, Asociación Social y Cultural para la integración de la Raza Negra, algunas de éstas ya no existen.

En los años 90 empiezan a surgir organizaciones en distintos barrios de Quito, con el apoyo de los misioneros combonianos y de ONGs. Surgen organizaciones como la de Nelson Mandela en el barrio de Atucucho; las Hijas de Daniel Comboni, Negra Bonita, Canela, Martina Carrillo, Raíces Africanas, Perlas Negras, Emayá, Café en el sector de Carapungo; Africa Mia en Santa Anita; Martín Luther King en el barrio de la Roldós; organizaciones culturales como la Fundación Azúcar.

En junio de 1997 se creó la Federación de Organizaciones y Grupos en Quito. En un principio integraban esta Federación los grupos: Negros de Pichincha (FOGNEP), que es el principal organismo representativo del pueblo negro en el DMQ que nació con el objetivo de crear una organización fuerte, agrupando a todos los grupos que existían: Néelson Mandela de Atucucho,

Africa Mía y Katelete de Santa Anita, Alonso de Illescas de Pisulí, Martin Luther King de la Roldós, Café de Carcelén Bajo, Africa, Son y Tambor del Corazón de Jesús, Franqueza Negra de Carcelén Alto, Canela de Carapungo, Negra Bonita del Comité de Pueblo N. 1, el Movimiento Afroecuatoriano Conciencia de La Gasca, Despierta Negro de la Ferroviaria. Luego se han ido incorporando otras organizaciones como: Martina Carrillo de Carapungo, Hijas de Daniel Comboni de La Bota, Malcom X, Asociación de Concepcioneños residentes en Quito y Afro 29. En la actualidad, la Federación cuenta con 20 organizaciones.

La FOGNEP, es una organización de segundo grado que está inspirada en los principios fundamentales de la cultura afroamericana como la unidad, autodeterminación, trabajo comunitario y economía de cooperativa.

En la organización del pueblo negro juega un rol muy importante la familia ampliada, ya que le permite establecer redes de solidaridad que facilitan la migración de miembros de la familia desde otras provincias a Quito. En la familia negra es fundamental el rol de la mujer como la persona clave para la reproducción del grupo tanto material como culturalmente, por lo que su presencia y participación en la organización es masiva.

Una de las diferencias existentes entre la gente del pueblo afroquiteño, es que no comparten una misma historia el proceso que vivió la gente de la Costa, en particular la de Esmeraldas relacionada con la historia de los cimarrones⁵, marcando una experiencia que no estuvo sometida a esclavitud o servidumbre, mientras que en la Sierra fue una relación de imposición, de opresión del blanco mestizo e incluso de los indígenas hacia el negro.

En todo caso, el proceso organizativo urbano del pueblo negro ha sido difícil porque viven dispersos en la ciudad, luego

⁵ El término cimarrón hace referencia a población negra, de la zona de Esmeraldas -en el caso de Ecuador- que huyeron de la esclavitud, logrando vivir en libertad.

porque provienen de distintos lugares muchos de los cuales sin experiencia comunitaria. Además una rápida mirada a sus asentamientos muestran que los barrios en donde residen mayormente son: Pambachupa, Las Casa, La Primavera, San Vicente, Atucucho, Pisulí, La Roldós, Caminos a la Liberad, Comité del Pueblo 1 y 2, Carcelén Alto y Bajo, Corazón de Jesús, La Bota, Carapungo, Luz y Vida, Ferroviaria Alta, Forestal, San Luis de Chillogallo, Toctiuco. Son sectores ubicados en zonas periféricas de la ciudad, caracterizadas por la ausencia de servicios básicos y de infraestructura, a donde el Municipio no llega, o si lo hace es en forma muy puntual sin lograr revertir la situación de marginalidad de estas zonas.

La presencia del pueblo afroquiteño todavía no cobra la fuerza que requiere para hacer escuchar sus demandas a los poderes públicos, las organizaciones constituidas en su mayor parte son pequeñas, pero existe la voluntad y la capacidad en sus miembros para fortalecerse y convertirse en actores sociales con importante presencia en el Distrito Metropolitano.

6. INVOLUCRAMIENTO DE LOS PUEBLOS AFRO-QUITEÑO E INDIÓ EN EL SGP:

La actual Administración del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el Plan Quito Siglo XXI y en el Sistema de Gestión Participativo, define los objetivos y el sentido de la participación como orientada a la “transformación de la sociedad y a la construcción de un sentido democrático mediante la constitución de actores-sujetos que se “hacen” en la dinámica de la transformación social”⁶ (Barrera: 2001).

Señala además que existen cuatro tipos de participación: comunitaria, social, ciudadana y política. Las dos primeras en el

⁶ Barrera, Augusto. *Sistema de Gestión Participativa*.

ámbito de la esfera privada y las dos últimas en la esfera pública. Es precisamente esta diferenciación lo que está llevando a que la participación convocada desde el Municipio, quede reducida en el ámbito de lo inmediato, de lo privado, y no se asume la participación en la definición de las políticas públicas para la construcción de otro tipo de ciudad. Esto limita también el tipo de actores convocados y los que participan de esa convocatoria. En la mayoría de cabildos realizados han estado presentes dirigentes barriales que responderían solamente a un tipo de actor y no participan otra multiplicidad de sectores que conforman el Distrito Metropolitano, al respecto Galo Ramón (2002) dice:

... no se ha logrado, me parece a mí, juntar a los distintos actores, es decir en esos cabildos no participan los transportistas, los empresarios, la opinión pública, los distintos partidos políticos, las distintas expresiones, básicamente las expresiones del sector medio y alto de Quito, no participa. Son principalmente barrios pequeños que han sido convocados a estos cabildos y en este punto, no se han visibilizado su participación, ni ha logrado ello crear lo que siempre se esperaba, que era la Asamblea de Quito.”

El Sistema de Gestión concibe como el mecanismo de participación a los cabildos, distribuidos en el cabildo de metropolitano, los cabildos zonales, los cabildos parroquiales, cabildos barriales y comunales. Este sistema tiene un enfoque territorial en el que la convocatoria se hace desde los barrios y las Administraciones Zonales, lo que le confiere un sesgo a la participación en el sentido de que no permite romper la práctica clientelar de demandar obras físicas como adoquinamiento, construcción de bordillos, agua, energía eléctrica, transporte y cientos de requerimientos que siendo legítimos desde las necesidades de la población, no permiten tener una mirada más global de la calidad de vida urbana; reduciendo el debate ciudadano a la tramitación

de obras, y limitando la participación a las peticiones tradicionales, quedando afuera importantes temas de interés ciudadano. Las mesas temáticas, y los cabildos sociales, como espacios de participación de organizaciones de mujeres, jóvenes, niños, pobladores, de la tercera edad, grupos étnicos, tampoco logran superar los particularismos, en primer lugar porque desde el mismo Municipio no se les ha dado la fuerza suficiente, y en segundo lugar porque también la participación limitada en estos espacios impide mirar la totalidad.

Esta forma de implementar el Sistema de Gestión Participativa, muestra un desfase entre lo territorial y lo social, ya que sectorializa la participación, necesaria tal vez como sustento metodológico, pero totalmente insuficiente como propuesta general, ya que al no generar otros espacios de inter/intra sectorialidad está provocando dificultades en construir propuestas generales.

Para que la participación sea efectiva y cumpla con los objetivos que se propone el Municipio, debe incorporar a todos los actores en un proyecto común que es la construcción de una ciudad que incluya a todos los sectores sociales tomando en cuenta las condiciones histórica, sociales y las inequidades que se han construido entre ellos.

La participación debe promover que la sociedad quiteña piense en términos de ciudad, no reducir su horizonte político y social, así lo confirma la siguiente opinión: “entiéndase por propuesta participativa la posibilidad de que la base comience a pensar las relaciones públicas en Quito, así entiendo yo la participación y no solo con la posibilidad de pensar en la manzana o la calle”. (Ramon: 2002).

6.1 Actores incorporados en el proceso de participación de los pueblos indio y afro-quiteño

La actual Administración municipal creó la Dirección de lo Económico y Social, la que a su vez está conformada por Unidades más pequeñas entre ellas la Unidad Metropolitana de Desa-

rrollo del Pueblo Afroquiteño. Según el Coordinador de esta Unidad, se integraron a partir del 5 de febrero del 2001, desde la Federación de Organizaciones y Grupos Negros del Pichincha que cuenta con 20 organizaciones de base. Estas organizaciones armaron la propuesta con el Movimiento de Mujeres Negras de Quito y se presentó al alcalde Paco Moncayo. Los delegados a la Unidad fueron nombrados por el Consejo Provincial de la FOGNEP.

En el Apalencamiento⁷ realizado el 2 de septiembre del 2001, participaron 250 delegados de las organizaciones del Pueblo Negro de Quito. (Memoria ejecutiva del Primer Apalencamiento del Pueblo Afroquiteño:2001, p 1)

Con respecto al pueblo indígena, también tienen su propia Unidad. Según Teresa Simbaña, coordinadora de la Unidad de Pueblos Indios, participan en el Jatun Ayllu⁸ más de cien comunidades, 70 organizaciones 30 corporaciones, fundaciones, asociaciones, vinculadas al trabajo con el pueblo indígena de Quito.

El importante el número de organizaciones y de miembros de cada uno de los pueblos se involucra en el proceso de participación desde su propia forma de organización y cultura, de allí que el pueblo negro use el Apalencamiento y el pueblo indígena el Jatun Ayllu.

De otro lado, si bien se hace referencia al término genérico de pueblo, cabe mencionar que al interior hay diversidades. Una diferenciación que hay que hacerla al interior del Pueblo indígena es entre la población residente (migrante) que vive en la ciudad, en especial en el Centro Histórico y la población indígena asentada en las 33 parroquias que pertenecen al Distrito Metro-

⁷ Apalencamiento proviene de la palabra Palenque, que es la forma organizativa territorial de los pueblos negros ubicados en la Costa del Pacífico. En este caso se usa la forma de Apalencamiento en lugar de Cabildo.

⁸ Jatun Ayllu es el Cabildo Mayor Metropolitano Indígena (Quitun Shuk Runacunapak Shukniki Jatun Aylluyarina)

politano de Quito, que participan desde sus específicos intereses. Los orígenes del pueblo afro-quiteño están en Imbabura y Esmeraldas, este origen costeño y serrano establece diferencias al interior del pueblo afroquiteño. Los grupos de origen serrano tienen mayor interés en la organización, son más “tranquilos”, mientras que los de origen costeño tienen otro ritmo de vida, son más “liberales”.(Velástegui y Cordero: 2002, pp 24-54).

6.2 Temas de la participación

Los temas fundamentales del pueblo afro-quiteño tratados en el Apalencamiento y en todo el proceso de participación son: empleo, vivienda, salud, formación técnica, seguridad, etnoeducación. Los seis primeros temas son generales y competen a toda la ciudad, en especial a los sectores populares; es interesante resaltar que desde el pueblo negro se reivindica el derecho a incorporar sus conocimientos ancestrales en temas como la salud donde existe una marcada discriminación y racismo. En el tema de seguridad se especifica los estereotipos muy negativos que la sociedad tiene sobre las personas del pueblo negro.

El aspecto de mayor interés es el que ellos denominan etnoeducación, pues la educación que se imparte en el sistema de escolaridad formal no toma en cuenta las diferencias culturales, hay una negación de los otros aportes culturales en la conformación de la nación y sociedad ecuatoriana, de allí que se exige “generar espacios de participación directa en donde los profesionales negros sean quienes diseñen, planifiquen y ejecuten estrategias educativas para su pueblo” (Memoria ejecutiva del Primer Apalencamiento del Pueblo Afroquiteño: 2001. p 4)⁹

Con respecto al pueblo indígena, los temas fundamentales en torno a lo cual gira el proceso de participación son: la organización, educación, salud, desarrollo con identidad, mujeres, cul-

⁹ Unidad Metropolitana de Desarrollo del Pueblo Afro-Quiteño op.cit. p 4

tura y equidad. Estas propuestas, al igual que la del pueblo afroquiteño tiene referencias similares a las de todos los sectores excluidos de la sociedad aunque tienen temas específicos como la comercialización directa de los productos agrícolas en los mercados de la ciudad superando la intermediación, que el Municipio cree centros de acopio para la venta directa, que la población indígena que vive en el Distrito Metropolitano recupere su identidad idiomática, ciertos símbolos culturales como la música y los lugares sagrados y ceremoniales de la ciudad, además de impulsar la interculturalidad. (Memoria- Informe del Encuentro Indígena para la conformación de CMMI: 2.001)¹⁰

Otra demanda es la propiedad de la tierra en las zonas rurales, que implica mayor conflictividad entre los pueblos indígenas y la Administración municipal. Hay dos tensiones; la primera con las formas de tenencia de la tierra en el área rural caracterizada por “el traspaso de las tierras de padres a hijos en sucesión sin ningún documento que acredite su pertenencia y propiedad” (Proyecto de Desarrollo Social y Económico de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Distrito Metropolitano de Quito: 2001, p 6)¹¹, con todos los problemas legales que ello genera; y la otra, es el crecimiento de las urbanizaciones en las zonas de asentamiento de los pueblos indígenas- ahora consideradas como zonas urbanas impulsadas por empresas inmobiliarias que trae consigo el alza de los impuestos prediales, afectando a los propietarios indígenas una muestra es lo sucedido en el valle de Cumbayá que fue territorio del pueblo Quitu-Cara y hoy es una de las zonas urbanas en expansión. (Velasco: 2002)

En el aspecto de la reivindicación por la tierra de los pueblos indígenas que habitan en el Centro Histórico, el tema de mayor

¹⁰ Unidad de Desarrollo del Pueblo Indígena. Memoria- Informe del Encuentro Indígena para la conformación de CMMI. 28 septiembre del 2.001

¹¹ Unidad de la Diversidad Indígena UD/I. Dirección Metropolitana de Desarrollo Social y Económico. Proyecto de Desarrollo Social y Económico de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Distrito Metropolitano de Quito. Quito, 27 de diciembre del 2001. P6

interés es la concesión de terrenos baldíos en las faldas del Panecillo, para solucionar problemas de vivienda y producción.

6.3 Objetivos de la participación

El Pueblo afro-quiteño participa para crear canales directos de relación entre el Municipio y el Pueblo Negro, para buscar su fortalecimiento y la unidad, para exigir que el cabildo recoja las costumbres, tradiciones de sus antepasados y poder enfrentar el racismo, los problemas de vivienda, salud, desempleo (Memoria ejecutiva del Primer Apalencamiento del Pueblo Afro-Quiteño: noviembre, p 2). Esta Unidad ha venido proponiendo además la elaboración del Plan de Desarrollo del Pueblo Afroquiteño y el Sistema de Indicadores Sociales de la población afroquiteña - SISPA-, que no han tenido el suficiente apoyo desde los organismos municipales.

El pueblo indígena participa para “rescatar” su identidad, en especial su idioma, valorarse a sí mismos a través de reconocerse y exigir el reconocimiento de los otros pueblos. Buscan autonomía para realizar sus propuestas y ser los ejecutores de las mismas, es decir tener capacidad de decisión.

La Unidad de la Diversidad Indígena junto con el Jatun Ayllu, han elaborado un Proyecto de Desarrollo Social y Económico de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Distrito Metropolitano de Quito, en el que se sintetizan sus planteamientos: educación y capacitación, mejoramiento social, mejoramiento económico, soluciones a los conflictos de tierras y su legalización, cuidado del medioambiente, desarrollo cultural, fortalecimiento organizativo, entre otros.

6.4 La Administración Municipal y los pueblos indio y afro-quiteño

Uno de los aciertos de la actual Administración municipal es precisamente la convocatoria a estos sectores, el haber abierto

un espacio social para que el tema sea discutido y haber creado instancias -inclusive orgánicas y administrativas- al interior del Municipio para los pueblos indio y afro-quiteño.

Sin embargo, se pueden observar tres de limitaciones

El Municipio y los pueblos indio y afro-quiteño mantienen lógicas, ritmos y racionalidades distintas que muchas veces no son tomados en cuenta por la Administración municipal que, con su lógica modernizadora, arrasa con expresiones culturales y ancestrales de los pueblos indios y afro-quiteños, como son cierta ritualidad y estilos de vida que todavía coexisten en la ciudad y que son mirados como factores que retrasan el desarrollo de la ciudad.

La propuesta de participación se ha quedado en medidas organicistas, como la creación de estas nuevas referencias administrativas para los pueblos indio y afro-quiteño sin mayor incidencia dentro de la estructura de la Administración municipal, ni se han aplicado políticas que los vinculen al desarrollo de la ciudad.

No se ha logrado incorporar la interculturalidad como un tema que atravesase toda la gestión municipal, el siguiente testimonio así lo confirma: “No se trabaja con un determinado grupo étnico, se trabaja por coordinaciones territoriales en este caso con mestizos, indios negros de manera general. La participación de los compañeros es porque ellos se encuentran incorporados al barrio, más no por diferencia de grupo étnico. Casi todas las zonales trabajan por coordinaciones territoriales” (AMQ-5).

Desde el punto de vista político hay un tratamiento como ciudadanos, es decir todos somos iguales no hay un reconocimiento de la diferencia, no hay políticas públicas para cada sector que sean concretados en derechos específicos, esto se expresa en las concepciones que existen en las Administraciones Zonales, cuando se dice: “No existe un departamento que oriente solo al pueblo negro o al pueblo indio. Su trabajo es por medio de proyectos, con un sistema participativo que involucren a todos de manera igualitaria.” (AMQ-4).

Sin embargo, la participación no es una herramienta técnica sino política en un contexto de conflictos, ya que los distintos actores participan desde sus propios intereses.¹² La gestión municipal deberá entender la participación en estos contextos de poder y ser un mediador eficaz para conseguir objetivos comunes. Esta situación de inequidad se evidencia en la relación entre los empleados municipales y los representantes de estos dos pueblos.

“He tenido muchos problemas por la no-aceptación de los indígenas en el Distrito Metropolitano, hay un racismo flotante, con la gente que maneja [la Administración municipal], ha sido muy candente, [hemos sido] rechazados... La gente que trabaja en el municipio nos considera como indios sucios, ladrones, etc. Hay una desconfianza tremenda. Este tipo de maltratos son a diario. Creo que es una parte muy importante para trabajar en materia de educación ciudadana con los sectores aquí en Quito” (AMQ-3).

Esta forma de hacer participación en un contexto de poder, lleva a que el Municipio priorice determinadas actividades y temas de la agenda pública, en detrimento de otras de tipo social, así: “Se dice, ahora no hay presupuesto para nada, sin embargo, la dirección prioriza proyectos de turismo y otras cosas, dejando de lado los asuntos indígenas. (AMQ-3).

Otro aspecto que dificulta la participación es la contradicción entre formas de organización de los pueblos indígenas y negro. La comunidad - que tiene su propio cabildo o el palenque y las formas de organización que ha creado el municipio como mecanismo de participación, llamados también cabildos. En la práctica in-

¹² Adriana Velástegui y Leticia Cordero op. cit. P 56

dígena el cabildo tiene gran importancia y es “una organización indígena estructurada o compuesta por el alcalde y la asamblea de comuneros” (Resumen Ejecutivo de las reuniones preparatorias del Cabildo Mayor Metropolitano Indígena: 2001, p. 2)¹³.

Entonces, la convocatoria desde el Municipio a los cabildos genera ciertas fricciones al interior de los pueblos indígenas:

“...las comunidades también disponen de cabildos y esto vendría a fraccionar o dividir a la comunidad debido a que los dirigentes de las mismas son elegidos por miembros de la comunidad para que lo representen y hagan las gestiones en beneficio de la comunidad y a su vez está legalizada en el Ministerio de Bienestar Social... Ya que nombran un cabildo sobre otro cabildo que no son nombrados por la gente. Por ejemplo, llaman a una reunión y nombran repentinamente representante del cabildo de la juventud, de la tercera edad, etc. y entonces eso es una fricción porque los cabildos de la comuna ya tienen planificado su trabajo, su comisión y esto ocasiona y problemas” (PI-1)¹⁴.

Además, al cabildo indígena como forma de organización propia de estos pueblos, se le ha interferido con nuevas formas territoriales y administrativas como la Junta Pro- Mejoras o la Junta Parroquial que según los pueblos indígenas los lleva a perder su identidad.

La Administración municipal deberá reflexionar sobre estos aspectos para no generar conflictos ni confusión, adecuar la terminología y las formas organizativas que permitan mayor in-

¹³ Resumen Ejecutivo de las reuniones preparatorias del Cabildo Mayor Metropolitano Indígena p. 2

¹⁴ Convocatoria al Cabildo Mayor Indígena a realizarse el día 1 de Diciembre del 2001.

tegración, evitando superponer o duplicar a las organizaciones pre-existentes.

6.5 Implementación de la participación desde los pueblos indio y afro-quiteño

El proceso seguido por estos pueblos resulta interesante, el nivel de convocatoria que han tenido para la ejecución de los cabildos ha sido dinámico. El pueblo indígena ha logrado combinar el cabildo con procesos de movilización para exigir sus demandas, por ejemplo la movilización realizada en Quito el 21 de enero del 2002, que concentró a miles de indígenas en la plaza de San Francisco, aunque no pudieron llegar al Palacio Municipal solo una delegación fue recibida por el Alcalde, sin embargo, se entregó una propuesta que recogen sus principales planteamientos en el caso del pueblo afroquiteño sus demandas han estado planteadas desde la Unidad Técnica.

Paradójicamente a la presión por participar, se observa una práctica de autoexclusión de los pueblos indios y afro-quiteños, que actúan solo desde sus propios espacios ya sea desde las Unidades técnicas o desde sus cabildos y organizaciones, la necesidad de participar en los otros espacios de la ciudad, o en los otros cabildos es todavía muy limitada. Esta realidad se puede observar en los aspectos tratados en los cabildos, en los que se recogen los planteamientos particulares, no existe todavía propuestas generales o preocupación por Quito como ciudad. “Hasta el momento no hemos participado como Pueblo Negro en otros cabildos. Hemos hecho nuestro propio cabildo, nuestro propio apalencamiento con identidad propia. Como miembros de la Unidad se han ido algunos, pero como Unidad, mas no como pueblo negro” (AMQ-2)

Esta práctica que se observa en los dos pueblos, inicialmente tiene una razón de ser, en tanto han sido sectores marginados de las políticas públicas de la ciudad, un primer momento debe

ser de afirmación de su identidad y sus propias necesidades, pero no puede su gestión limitarse a ello a riesgo de mantenerse permanentemente aislados, es necesaria su participación y su aporte en el conjunto de la ciudad.

Las formas en que han sido convocados los representantes de las Unidades Técnicas de los Pueblos Indio y Afro-quiteño son diferentes: la Coordinadora de los pueblos indígenas fue por invitación directa del Alcalde, lo que establece una forma de relación con las organizaciones de base, no necesariamente todos están de acuerdo con la nominación y con la política implementada. En el caso de los representantes del pueblo afro-quiteño se lo hizo mediante delegación desde las bases, que daría mayor legitimidad ante los miembros de las organizaciones.

Esta situación demuestra un trato diferenciado en las formas de relacionamiento desde la gestión municipal.

La participación de los pueblos indígenas de Quito al interior de la estructura administrativa del Municipio genera niveles de tensión, ya que algunos sectores consideran que la incorporación al Cabildo convocado por el Municipio terminaría institucionalizando y desmovilizando al movimiento indígena de la ciudad (PI-2)

En la misma línea, hay incomodidad en el pueblo negro en tanto sienten que la Administración municipal podría estar utilizando la incorporación de estos pueblos al Municipio para dar una imagen de mayor democracia, pero que en realidad no se ve una respuesta que satisfaga sus expectativas: “la percepción que tengo es que los están utilizando a los representantes de los pueblos porque es solo para figurar que se está trabajando con los negros, con indígenas y ponen gente para que aparenten” (PAQ-1)

A esto se suma una actitud de dependencia y de paternalismo de parte de la gente, todavía se considera que:

... “ no hay práctica de participación con el Municipio, todo se lo enfoca en que el Municipio es mi papá y tiene que darme, todos tienen en mente esa idea, si la ca-

lle está dañada es el municipio que debe necesariamente arreglar, Me parece que el objetivo de los cabildos es buscar la solución entre todos, ver qué falta, la comunidad qué aporta. Eso es un compromiso mutuo” (AMQ-2)

Si bien la participación es un hecho necesario para los pueblos indios y negros, no necesariamente coinciden con las formas y mecanismos propuestos desde la autoridad municipal, la confusión en la terminología, la falta de apoyo en términos de presupuesto limitan este proceso. La desconfianza existente en la sociedad, fruto de una práctica asistencialista y clientelar que ha sido la característica de la gestión pública durante décadas, también genera interrogantes en los pueblos indios y afroquiteño; de allí, la preocupación de que la identidad y capacidad de movilización no sea funcionalizada para intereses que no sean los propios. La Administración municipal deberá garantizar la autenticidad del proceso de participación.

DESENLACES

Quito es una ciudad compleja con temas de urgencia social y de presión pública como la seguridad, contaminación, transporte, empleo que son colocados como prioritarios en la agenda urbana, relegando otros temas de menor presión social, aunque de igual importancia, como el propio proceso de participación, desde una práctica de respeto, reconocimiento y convivencia entre las distintas culturas, pueblos y grupos que habitan en la ciudad.

Lo cual plantea la exigencia ineludible de pensar la ciudad como una totalidad social, en donde está presente la diversidad, junto a un proceso de participación que procure revertir situaciones de exclusión.

Aspectos como la interculturalidad que son nuevos dentro de las preocupaciones municipales, exigen mayor inversión en su

formulación, implementación y debate tanto al interior del propio Municipio como de la sociedad, sin embargo, como se deja anotado, el Sistema de Gestión Participativo no ha logrado visibilizar ni incorporar a los pueblos indígenas y afroquiteños en un proceso realmente participativo, que logre una ciudad más democrática y un municipio de carácter pluricultural con estrecha comunicación y reconocimiento de los diversos sectores que habitan la ciudad.

Tal como está diseñado, el Sistema de Gestión Participativa no permite la integralidad demandada para pensar la ciudad en su conjunto, lo que reproduciría prácticas segregacionistas y propuestas sectorializadas, como estaría ocurriendo con las propuestas de los pueblos indio y negro. El reconocimiento de la diferencia y los derechos específicos no deben implicar posiciones aisladas, por el contrario, a partir de las diferencias es posible construir un proyecto de ciudad para todos los habitantes del Distrito Metropolitano.

Para el caso concreto de la interculturalidad, sería necesario establecer ésta como eje transversal en toda la gestión pública municipal, lo que implicaría provocar cambios y reformas políticas, administrativas e institucionales, pero también generar cambios en las actitudes y comportamientos de la gente; es decir cambios en la subjetividad e intersubjetividad. Significaría además la elaboración e implementación de políticas públicas que recojan la diversidad, que permitan la construcción de una institucionalidad plural para no quedarse en un discurso que oficializa el tema de la diversidad cultural y la interculturalidad, mientras que en la práctica termina ocultándola bajo la noción de ciudadanía y de que todos somos iguales.

ENTREVISTAS:

Natasha Reyes: Directora de la Dirección Metropolitana de Desarrollo social y Económico del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Teresa Simbaña: Coordinadora Unidad de la Diversidad Indígena

Juan Carlos Ocles: Coordinador Unidad de la Diversidad del Pueblo Afroquiteño

Abrahan Paucar: Presidente de la Comunidad La Toclla de la parroquia de Guangopolo.

Galo Ramón: investigador en COMUNIDEC

María Soledad Lara: representante del grupo “Raíces de Borbón”

Orfa Reinoso: coordinadora de la organización “Negra Bonita”

Cristian Fuente: Grupo de danza y teatro EMAYAR

María de los Ángeles Delgado: Grupo de Danza “Caña Dulce”.

Además vía telefónica se realizaron consultas a las siguientes personas:

Oswaldo Velasco: Coordinador Técnico Unidad de la Diversidad Indígena

Susana Castañeda: Administración Centro, MDMQ.

Luis Ortiz: Coordinador Territorial Administración Tumbaco

Jenny Rodríguez: promotora Cultural Administración Los Chillos

BIBLIOGRAFIA

Almeida, José:

1999 Racismo, construcción nacional y mestizaje. *El racismo en las Américas*. Departamento de Antropología, PUCE, Ediciones Abaya Yala.

Arditi, Benjamín:

2000 El reverso de la diferencia, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Ayala, Enrique:

2000 Comentario editorial en Periódico El Comercio, del viernes 9 de Noviembre.

Baba, Homi K:

1995 *Cultural Diversity and Cultural Differences*. The Post-Colonial Studies , Reader Routledge.

Barrera, Augusto:

2001 Sistema de Gestión Participativa, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, PGU, CIUDAD, Cuaderno de Trabajo No 85, Quito.

Centro de Investigaciones CIUDAD:

1993 *Los hilos de la Sociedad Local*. Proyecto de Investigación: Urbanización y políticas en el Ecuador, Convenio con Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, Canadá.

Dirección General de Planificación:

2001 Quito, Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito. Propuesta: Versión para discusión. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Portocarrero, Gonzalo:

1992 "Discriminación social y racismo en el Perú de Hoy". *500 años después... ¿El fin de la historia?*, Lima.

Quijano, Aníbal.

1999 “Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina”, en *Pensar (en) los intersticios. Teoría y práctica de la crítica Poscolonial*. S. Castro Gómez, Mi-llán editores. Colección Pensar. Universidad Javeriana, Bogotá.

Touraine, Alain:

¿Qué es una sociedad multicultural? Falsos y verdaderos problemas. Revista Cla-ves. sf. sl.

Salgado Gómez, Mireya:

1999 “El acuerdo sobre los conceptos”. Diálogo Local. Revista del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Noviembre.

Silva, Armando:

1999 *Imaginario Urbanos*, Colombia, Tercer Mundo Editores, cuarta edición, febrero, Bogotá.

Unidad de Desarrollo del Pueblo Indígena:

Resumen Ejecutivo de las reuniones preparatorias del Cabildo Mayor Metropolitano Indígena, sf.

Unidad de Desarrollo del Pueblo Indígena:

1999 *Memoria- Informe del Encuentro Indígena para la conformación de CMMI*. Sep-tiembre 28.

Unidad de Desarrollo del Pueblo Indígena:

2000 *Proyecto de Desarrollo Social Económico de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Distrito Metropolitano de Quito*. Diciembre 27.

Unidad Metropolitana de Desarrollo del Pueblo Afro-Quiteño:

2001 *Ayuda Memoria de la Primera Reunión de la Unidad del Pueblo Negro con Natas-ha Reyes, Directora de la Dirección Metropolitana de Desarrollo Social y Económico*, Julio 4, Quito.

Unidad Metropolitana de Desarrollo del Pueblo Afro-Quiteño:

Propuesta para el Apalencamiento del Pueblo Afroquiteño, sf

Unidad Metropolitana de Desarrollo del Pueblo Afro-Quiteño:

2001 *Memoria ejecutiva del Primer Apalencamiento del Pueblo Afro- Quiteño*, Noviem-bre 12, Quito.

Ulloa, Alejandro:

1999 “La ciudad globalizada: una mirada antropológica”, en *Globalización: Incerti-dumbres y posibilidades*. Política, Comunicación, Cultura. Bogotá, Tercer Mundo Editores.

Vázquez, Lola:

2001 Quito como ciudad vivida y planificada, s.l., Quito

Velástegui, Adriana y Leticia Cordero:

2002 Las formas de organización de los pueblos Indígena y Pueblo Negro en el Distrito Metropolitano de Quito y su relación con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Tesis previa a la obtención de la Licenciatura en Antropología, Universidad Politécnica Salesiana, Quito, versión preliminar.

Walsh, Catherine:

2000 Políticas y significados conflictivos, en Revista Nueva Sociedad, Enero-Febrero, Caracas.

JÓVENES, MODERNIDAD Y PARTICIPACION CIUDADANA EN QUITO

Inés Martínez M.

“Puede suceder que haya fanáticos de la conciencia, puritanos que prefieran morir acostados sobre una nada segura que sobre una realidad incierta.”

Federico Nietzsche.

1. INTRODUCCIÓN

Comprender cómo se sienten involucrados y convocados los jóvenes quiteños en la iniciativa de participación ciudadana impulsada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, requiere de un acercamiento a la cultura de los jóvenes, el reconocimiento de sus expectativas y de sus formas de comunicación; requiere, al mismo tiempo, explorar hasta que punto la iniciativa municipal está institucionalizando la relación con las diversas culturas y prácticas de la juventud urbana, en su estrategia de participación.

Teniendo en mente esta inquietud, el presente texto indaga sobre los saberes, iniciativas y expectativas de la población joven de los barrios populares de la ciudad de Quito, en los que se asienta la experiencia del SGP implementada por el Municipio a través de la realización de cabildos zonales, sectoriales, barriales y sociales, en siete de los cuales se incluye el abordaje del tema “jóvenes”.

El documento se divide en dos secciones: la primera hace una aproximación a la cultura de las/los jóvenes, a las nuevas ma-

neras de pensar, de sentir, de ser joven en la ciudad de Quito, en el que se avizora las rupturas con la modernidad a través de dos elementos: el progresismo y el urbanismo; teniendo como referencia observaciones y un constante acercamiento durante estos dos últimos años a grupos de jóvenes de la ciudad¹. En la segunda sección se hace una síntesis de la participación de jóvenes en el desarrollo de los cabildos juveniles en las cinco Administraciones Zonales del Sur, Centro, Norte, Tumbaco, Los Chillos y La Delicia.

Durante el acompañamiento a los cabildos juveniles se recogió la información a través de entrevistas, conversaciones, memorias de talleres y de las distintas mesas de trabajo llevadas a cabo en los cabildos zonales. A más de la necesaria revisión de fuentes bibliográficas, en el diálogo con jóvenes he podido conocer a muchos/as jóvenes que han compartido sus saberes y experiencias, a quienes agradezco esa generosidad, de manera especial a Belén Cárdenas Landázuri alumna de la Escuela de Gestión para el Desarrollo Local y asistente en la investigación, así como los comentarios de la profesora Lola Vásquez y la benévola lectura del texto de parte de Víctor Hugo Torres D., quienes con sus observaciones permitieron mejorar el presente documento.

2. JÓVENES: SIGNOS DE RUPTURA CON LA MODERNIDAD EN QUITO

La época actual muestra signos del agotamiento de la modernidad², que requieren ser leídos desde los jóvenes para enten-

¹ Los jóvenes más cercanos a estas observaciones están ligados a instituciones regentadas por religiosos Salesianos como es el caso de estudiantes de la Universidad Salesiana del Sur y del Girón, los estudiantes secundarios del Instituto Técnico Don Bosco y del Colegio Cardenal Spellman.

² Los que se consideran como elementos básicos o ejes de la modernidad “humanismo, progresismo, urbanismo, individualismo, economicismo” son tomados de Bolívar Echeverría en el ensayo “Modernidad y Capitalismo, 15 tesis” en *Las Ilusiones de la Modernidad*.

der de qué maneras se construye el sujeto joven en la ciudad capital, hay que explorar cuáles son las condiciones determinantes de esa construcción para comprender cómo es que los jóvenes son proclives a involucrarse en el proceso de participación ciudadana. La juventud da señales acerca de la necesidad de impulsar acciones con equidad generacional, como condición de la participación ciudadana.

Para examinar el mundo de la cultura de las jóvenes, se requieren abrir los códigos y penetrar sin prejuicios en el rico mundo de símbolos y significaciones para reconocer las estrategias de sobrevivencia de las culturas jóvenes, que no rechazan a la modernidad con la actitud tolstoiana de retorno a lo rural, al origen; tampoco es que acepten la modernidad cínicamente, puesto que los jóvenes escapan de esta actitud construyendo un rico imaginario³ que rebasa la modernidad.

Las jóvenes viven la invención de nuevos *ethos*⁴, que les permiten dotarse de un abanico inagotable de posibilidades, donde la muerte y el pesimismo son elementos constitutivos, pero en una construcción ambivalente que expresan una voluntad de vivir intensamente y de dotar de nuevos sentidos a su existencia.

No renuncian al presente, que a fin de cuentas es una construcción de cómo vivir mañana, evidenciando una actitud aventajada que va más allá de la razón planteada desde el mundo adulto. Es aquí donde se genera una cultura que parecería dispersa, hedonista, transculturada, pero que realmente lleva a los interro-

³ Se considera el imaginario desde la disciplina psicológica, como aquello que refiere a lo anterior a la palabra, lo que prefigura a lo simbólico, su elaboración está atravesada por las formaciones discursivas, por la carga afectiva, por los deseos inconscientes.

⁴ Entiéndase “Ethos” como lo entiende Bolívar Echeverría (1994, p. 31) : “el término Ethos tiene la ventaja de su ambigüedad o doble sentido, invita a combinar en la significación básica de “morada o abrigo”, lo que en ella se refiere a “refugio” o recurso defensivo o pasivo, con lo que en ella se refiere a “arma...”.

gantes: ¿No son acaso los jóvenes fundadores de nuevas formas culturales, cuya expresión, entre otras, es una nueva noción del tiempo y de su uso? ¿No se está ante la experiencia del ser humano que se construye y se objetiva a partir de sus contradicciones?

Las jóvenes a pesar de que reciclan y valoran las formas culturales que les anteceden, no están dispuestos a dar vuelta atrás, el ritmo del avance se impone evidenciado otras expresiones culturales que se estarían gestándose en grupos diversos como los jóvenes, los movimientos feministas, los movimientos conservacionistas, los pequeños grupos que manejan “solidaridades duraderas y personalizadas”⁵ que están en la búsqueda de ese nuevo imaginario desde el que puedan mirarse y comprenderse a sí mismos.

En el contexto urbano y siguiendo a Echeverría (1955), destacan dos elementos que direccionan la construcción de la modernidad, estos son las ideas de progreso y el urbanismo que condensan la lógica con la que ha sido diseñada la ciudad en la que habitan los jóvenes, que han delineado la matriz cultural con la que se sigue pensando “la ciudad ordenada”⁶ y que permiten rastrear la actitud de los jóvenes respecto de la participación ciudadana.

1.1 Los jóvenes y la decadencia de la idea de progreso

Una pregunta recurrente en la sociedad moderna es: ¿Cómo capitalizar el tiempo de los individuos, acumularlo en cada

⁵ Así lo entiende Nestor García Canclini en la introducción a la obra de José Barbero: “De los medios a las mediaciones”.

⁶ Esta noción es tomada del trabajo de Angel Rama (1984) en: “*La Ciudad Letrada*” y se entiende como una reconstrucción de los criterios para la organización de la ciudad entre quienes tienen poder y los grupos que Rama llama subalternos, en esta construcción Rama nos remite a una reflexión de la heterogeneidad social y cultural y del juego del saber y el poder.

uno de ellos, en sus cuerpos, en sus fuerzas o sus capacidades y de una manera que sea susceptible de utilización y control? Esta pregunta traduce el tiempo de la producción en la modernidad, el tiempo como medida, como dispositivo moral que sublima la venta del tiempo del trabajo.

Esta interrogante, aunque no de manera explícita, subyace en los habitantes de la ciudad capital, pues en varios de los cabildos sectoriales llevados a cabo con el SGP, se plantean como uno de los principales problemas sociales el qué hacer con los jóvenes, con su tiempo libre, qué hacer con el tiempo y uso “arbitrario” de los espacios de la ciudad.

El tema en cuestión parte de una clara percepción generalizada de los adultos que conforman los cabildos zonales, con respecto a las jóvenes, se los empieza reconociendo como que “son un problema”. Algunas opiniones identifican que en la zona norte “pueden ser un problema”, porque ahí se plantea como estrategia hacer una suerte de capacitación, de charlas, de eventos para evitar la drogadicción y el alcoholismo. En las zonas Quitumbe y Centro se da por hecho que ya son un problema, que hay que mantenerlos ocupados como un dispositivo que permita moldear sus costumbres, su carácter desde la perspectiva adulta y el valor de productividad que está en la base de la concepción del progreso⁷.

Hay lugares donde la actitud de los adultos va mucho más lejos, violentando las formas de relacionamiento con los jóvenes, pues se los considera no sólo un problema sino “una amenaza”. Es el caso, por ejemplo, en el sector de la Mariscal a propósito de las reuniones preparatorias de los cabildos sectoriales, donde se demanda reiteradamente desplazar a las personas que “dañan el barrio”, se discute desde el desplazamiento de los bares a otras zonas, hasta al desplazamiento de jóvenes, travestís y prostitu-

⁷ La afirmación puede ser confirmada al revisar las memorias de los cabildos de las Administraciones Zonales de Quitumbe, Centro y Norte.

tas; esto no queda en la discusión, sino que se hacen gestiones para “ordenar la ciudad”.

Entre los grupos que se sugiere desplazar, con mayor insistencia está el de los jóvenes afroquiteños que en las noches ocupan un pequeño espacio en las calles de la Mariscal, como el Municipio no atiende estas pretensiones “la comunidad” decide tomar acciones concretas y directas, contratan un grupo armado encapuchado que los amenaza y golpean para obligarlos a irse, violentando así todos los derechos ciudadanos y la posibilidad de acuerdos y entendimiento. La lectura de este hecho poco difundido pone en evidencia la exclusión a los jóvenes negros, dos estigmas joven y negro que desde los adultos del barrio tradicional son leídos como peligro para “la ciudad ordenada”

La idea de progreso plantea un tiempo lineal, ascendente, establecido por la modernidad bajo la promesa de un mañana mejor, como diría Bolívar Echeverría (1995, p.143): “*Se trata de una dinámica histórica profunda que no toma partido frente al acontecer coyuntural, desentendida de los sucesos que agitan a las generaciones y apasionan a los individuos, pero ocupada tercamente en indicar rumbos, marcar tiempos y sugerir tendencias generales a la vida cotidiana*”

¿Cómo viven los jóvenes, en Quito, este tiempo que está establecido por el progreso? Hay algunas repuestas por completar: los jóvenes viven un eterno presente, una plenitud que puede ser leída como una huida constante del tiempo cotidiano, una búsqueda ansiosa por vivir tiempos extraordinarios, un alto sentido de percepción de la coyuntura, de la ocasión, de vivir mejor, “de pasarla bien”, como lo muestra el siguiente testimonio: “*Los jóvenes contemporáneos somos diferentes a los de antaño, nos gusta fumar, divertirnos, tener dinero, pero sobretodo que la vida sea fácil y sin mucho problema. Los jóvenes de hoy hemos abandonado muchos estereotipos (modelos) tradicionales, pero nos persiguen y vivimos otros violentos y superficiales...*”(cfr. Iza: 2002 p.4)

La vivencia del presente es intensa y a veces ansiosa, esto se entiende al percatarse de la incertidumbre en que se vive y de los

pocos espacios de concreción que existen, por eso actuar aquí y ahora es apremiante, esto se evidencia cuando respecto al SGP un joven afirma que “*a nosotros los jóvenes no nos interesa los planes, los proyectos y todos esos trámites a largo plazo que van pasando por coordinadores, administradores zonales para que estudie el Alcalde, queremos hacer ya las cosas ahora, solo necesitamos objetivos claros*”⁸

En este punto es necesario hacer la siguiente consideración: en los últimos tiempos hay una tendencia a dilatar el tiempo de ser jóvenes, pues la juventud no se establece por la edad cronológica, sino por una estética de la vida cotidiana, esta dilatación se hace presente en sus dos márgenes: hay niños de doce años con características de personas de treinta, y adultos de cuarenta que se autoperciben y se asumen como jóvenes.

Respecto del primer margen se establecen varias explicaciones que van desde la afirmación de un desencantamiento precoz, madurez, individualidad, hedonismo, sentido de consumo, características que están presentes en los niños del tiempo actual. El caso es que los niños se sienten y se asimilan como jóvenes muy tempranamente, pero con cierta ambivalencia, donde por un lado son independientes y críticos, y por otro, atemorizados y con deseos de protección.

En el segundo margen se inquiera cuál es la edad que marca el dejar de ser joven; no hay respuesta posible porque la cultura del placer y del culto a la belleza atravesada por el mercado, ha dilatado el tiempo por propuestas como “*eterna juventud*” que dilatan la imaginación de ser siempre jóvenes, posiblemente maduros, pero viejos nunca. Las percepciones de niñez, juventud y vejez han sufrido transformaciones profundas y en cierto modo al diluirse sus fronteras, quedan diluidas también sus definiciones, por lo que resulta difícil, desde una perspectiva cultural,

⁸ Entrevista (Inf, jov-1), Quito 15 de febrero 2002.

la caracterización generacional por la condición etaria, que se vuelve cada vez más evasiva.

Más allá de los criterios biológicos que definen la condición juvenil en función de rangos de edad, en la práctica es amplia e imprecisa la percepción de joven, sobre todo con la influencia de la revolución tecnológica en los medios de comunicación social que condicionan el registro más inmediato y extendido de la sensibilidad contemporánea (cfr. Monsiváis: 2000).

Si el progreso era la propuesta de continuidad ascendente, por consiguiente de construcción histórica, hoy se asiste a su discontinuidad, porque el ritmo de las transformaciones y de las búsquedas individuales ya no obedece a los esquemas lineales y continuos. En el caso de las jóvenes hay despliegues bruscos debido a la deconstrucción histórica, donde la historia dotadora de sentido a la temporalidad va perdiendo lugar, lo que de alguna manera se debe al impresionante vértigo de imágenes creadas por la sociedad moderna, que moldean las expectativas e intereses de los jóvenes y condicionan su involucramiento en los proyectos colectivos.

Paradójicamente, un factor clave que acentúa esta actitud de ruptura con el progreso por parte de la juventud urbana, son los medios de comunicación social; por ejemplo, el video juego del que las niñas y jóvenes son asiduos consumidores fija formas de acción sin narración, identificando obstáculos que requieren de destrezas mecánicas inmediatas que no requieren del relato como el vector constructor de la necesidad de vencer obstáculos.

Respecto a la televisión, si bien es cierto que contribuye a superar la discontinuidad coordinando las múltiples concepciones de la temporalidad de los espectadores, tiene un efecto disolvente de sentidos por la manipulación de los mensajes que inciden en la actitud de los jóvenes, como lo revela el siguiente testimonio: *“No me gusta la política porque y menos cuando asoma en televisión, todo parece mentira, ya no me tomo la molestia de averiguar sobre la verdad, es perder el tiempo, mi papá dice que los políticos no valen nada, mi profesor de sociales dice que hay que ver*

*noticias porque ahí se aprende. ¿Se aprende qué? A decir lo que conviene*⁹.

Otro aspecto que refuerza la discontinuidad es la influencia de la moda, no sólo en el sentido de imponer maneras de vestir como símbolos de juventud, sino también qué palabras usar, cuáles expresiones hay que adoptar para “estar en la onda”, cómo comunicarse e imaginar; la moda por su transitoriedad tiende a sustituir los códigos simbólicos, pero no necesariamente los valores.

Asociado a la moda y el consumo está el mercado, por ejemplo la proliferación de anuncios en las calles de Quito constituye otro tipo de disolvente de la continuidad, puesto que los jóvenes en sus constantes desplazamientos en la urbe son interferidos en su pensamiento por una cantidad de anuncios que hablan de tiempos y culturas diferentes, como diría Canclini (1990, p.281): *“a veces la proliferación de anuncios ahoga la identidad histórica, disuelve la memoria en la percepción ansiosa de las novedades incesantemente, renovadas de la publicidad.”*

Hay un tipo de simbología peculiar, al que por el contexto de este estudio es necesario darle atención, cuya función es la promoción de la idea de la nación y de la ciudad “que queremos”, si como afirma Canclini (1990, p. 281) los monumentos se actualizan por medio de las irreverencias de los ciudadanos, se podría pensar que para los jóvenes los símbolos del poder o de la patria están desprestigiados. Es común que en muchas plazas públicas de la ciudad los jóvenes se apropien habitualmente del espacio para instalar su “fiesta” de cada viernes, incorporando su propia simbología. ¿Es una invitación a la Municipalidad a pensar en los espacios de la ciudad para los jóvenes, que a fin de cuentas son numerosos estimándose en ochocientos mil en toda la ciudad y doscientos mil en el centro de la misma?¹⁰

⁹ Conversaciones (Inf, jov - 7), Quito enero 2002

¹⁰ El dato tomado de la memoria del Cabildo llevado a cabo en la Administración de la Zona Centro, documentada en un vídeo el 3 de marzo del 2001.

El graffiti expresa a lo largo y ancho de la ciudad las marcas de la irreverencia a los símbolos creados para representar la valores instituidos, mostrando al mismo tiempo aceptaciones y transgresiones, por ejemplo un joven dice al respecto: *“No hace mucho que se inaugura El Parque de la adolescencia, ya está grafitado, porque no era esto lo que los jóvenes queríamos, nadie nos ha preguntado, si esa es una necesidad nuestra, y toman nuestro nombre, en realidad necesitamos lugares amplios y seguros(...)”*¹¹

El uso del tiempo por parte de los jóvenes es otro elemento de esta ruptura con la idea de progreso. Más allá de las diferentes concepciones culturales del tiempo, es común el conflicto con el tiempo, que sólo encuentra sentido en la historia, Al respecto Echeverría afirma que el ser humano se cuenta a sí mismo el cuento de su temporalidad para dotarla de sentido: *“...sólo el ser humano conoce la temporalidad, sólo él hace del cambio temporal la ocasión de realizar una elección, de instaurar la libertad. Elegir una cierta forma para la temporalidad, una cierta estrategia que vuelva soportable el sometimiento a este proceso temporal que de cambio en cambio conduce inevitablemente a la muerte, es entonces lo que constituye propiamente a una historicidad.”* (cfr. Echeverría: 1992, p.2).

La historicidad dota de sentido a la temporalidad y establece una tensión entre el tiempo extraordinario y el tiempo cotidiano, entendiéndose por temporalidad extraordinaria los momentos de plenitud, de realizaciones fundacionales o catastróficas; mientras la temporalidad cotidiana es la de “estar ahí”, es el tiempo asociado a la rutina, a la repetición necesaria de funciones orgánicas y cíclicas, cercanas a lo doméstico, en el que el cumplimiento de los códigos es automático.

La sociedad moderna tiene interiorizados los valores del trabajo y producción como dispositivos de uso del tiempo, so-

¹¹ Entrevista (Inf, jov-1) , Quito febrero 2002.

bre todo para la población joven, creando el *habitus* del trabajo en el sentido propuesto por Bourdieu y Passeron (1980)¹². Frases arquetípicas como el “*tiempo es oro*” han penetrado en el cuerpo social, instituyendo una mentalidad utilitaria y cuantificable que traspasa las temporalidades extraordinarias y cotidianas, en la que los jóvenes que no se adscriben son estereotipados y segregados.

Junto con la valoración de la producción está el consumo, que en condiciones de crisis económica se expresa en el desempleo, siendo un elemento que explica parcialmente la vida cotidiana. Es rutinario en Quito encontrar que, al final del día, en el transporte público se desplace una numerosa población joven que vuelve a casa mostrando signos de tedio, malestar e indiferencia, como expresión de un tiempo dominado por la angustia colectiva en la que no se logra establecer qué es realmente importante. Como lo atestigua el sacerdote salesiano Antonio Hernández “*son muchos los jóvenes que en casa encuentran con el vacío, la casa no les ofrece pocas posibilidad de una vivencia gratificante, encuentran conflicto, cansancio, incomunicación, por eso quieren estar allí el menor tiempo posible*”¹³.

Es indudable el “malestar” y el “no poder estar bien” que se manifiestan con mayor claridad en los espacios donde transcurre la vida cotidiana de la juventud popular urbana, lo que rebasa los ámbitos económicos y políticos revelando una crisis más profunda. ¿Cómo escapan los jóvenes a esta cotidianidad insostenible? ¿Cuál es el *ethos* que reinventan? De alguna manera Erich Fromm (1974, p. 158) responde a estos cuestionamientos cuando dice que:

¹² Los sociólogos franceses señalan que los *hábitus* son como “el producto de la interiorización de los principios de un arbitrario cultural, capaz de perpetuar en las prácticas, los principios del arbitrario interiorizado.” (Bourdieu y Passeron: 1980, p.47).

¹³ Apreciación del sacerdote salesiano Antonio Hernández, educador dedicado 30 años al trabajo juvenil urbano.

“Este sentimiento de aislamiento individual y de impotencia es algo de lo que el hombre común no tiene conciencia; es demasiado aterrador. Se lo oculta la rutina diaria de sus actividades, la seguridad y la aprobación que halla en sus relaciones privadas y sociales, el éxito de los negocios, cualquier forma de distracción (“divertirse”, “trabajar relaciones”, “ir a lugares”). Pero el silencio en la oscuridad no trae la luz. La soledad, el miedo y el azoramiento quedan; la gente no puede seguir soportando.”

La afirmación de Fromm es acertada como análisis del malestar de la modernidad, pero no es absoluta para registrar el comportamiento juvenil puesto que los jóvenes rompen la cotidianidad de mil formas, cualquier pretexto es bueno, aunque a primera vista parecería que el tiempo cotidiano para muchos jóvenes es insostenible, son capaces de detectar cualquier ocasión que les permita escapar del tiempo cotidiano.

En este contexto de tensiones en el que transcurre el tiempo cotidiano y el tiempo extraordinario de los jóvenes, hay también manifestaciones de voluntad de ser y de hacer, que se expresa en la capacidad de comprometerse, “de jugarse” como dirían los jóvenes, pues en las experiencias de los cabildos juveniles de todas las zonas de la ciudad hay predisposición de apostarle a nuevas posibilidades. El diálogo con la encargada del Departamento de Cultura del Municipio de la Administración Zonal de Tumbaco¹⁴ confirma esa inmensa potencialidad comprometida y desinteresada:

“Te comparto como experiencia personal, que he visto como los jóvenes son relegados incluso hasta por celos generacionales. Se los ve como una fuerza que viene empu-

¹⁴ Ver la entrevista (Inf, adm-1), Quito enero 2002.

jando y resulta que les van reemplazando. Tengo un problema concreto en Collaquí, este es uno de los barrios más antiguos de Tumbaco, resulta que la organización de jóvenes tiene mayor y mejor credibilidad, que su directiva de adultos, es un grupo de jóvenes que hace varias cosas como: danza, investiga los orígenes de esta comuna. Al momento ellos cuentan con el apoyo de los moradores... En la zona tenemos alrededor de 90 grupos entre danza, teatro, títeres, música, de los cuales el 80% de sus miembros son jóvenes. Por ejemplo aquí yo soy la única responsable del Centro Cultural y gracias a los grupos organizados de los jóvenes el centro ha logrado salir a flote...”

En este espacio no sólo se confía en los jóvenes, sino que se pone en evidencia que son la fuerza de la organización ganada con trabajo, que les permite gozar de la credibilidad de los moradores. Aquí hay una capacidad instalada para el trabajo del SGP, aunque todavía no se trabaja con la metodología establecida, ni se han convocado para el cabildo de jóvenes, ellos desde el año de 1995 se adelantaron en el proceso de organización y participación ejerciendo la ciudadanía como una concreción y estrategia de vivir su relación espacial y temporal con plenitud, haciendo y siendo aquí y ahora.

1.2 Jóvenes en Quito, rupturas con el urbanismo

El urbanismo es, en cierto modo, la idea de progreso trasladada al ámbito espacial, es el territorio donde el orden reemplaza al caos y confluyen las principales funciones de la vida productiva, en donde se encuentran el comercio, las mercancías y el dinero; también es el espacio en el que se centra la actividad política bajo promesas de una ‘ciudad ordenada’, ‘ciudad para todos’, o la ‘la ciudad que todos queremos’. Ciertamente que todos caen en ella, pues está previsto distribuir planificadamente el es-

pacio urbano junto con valores de orden, limpieza, belleza y habitabilidad presentes en el imaginario de la ciudad.

Este imaginario del progreso trasladado al espacio urbano ha generado discursos variados como recurso político electoral, que dependiendo de la influencia se plasman en obras concretas, en soluciones viales, ornamentales, en proyectos como el de recuperación del centro histórico, construcción y mantenimiento de parques, en búsqueda de mecanismos para conseguir “seguridad” de los ciudadanos que la habitan, en fin.

Se piensa a la ciudad como el espacio donde se da la unidad y consistencia de la vida social y política, donde la ciencia positiva aplicada mejorada, predice y controla los fenómenos naturales y la ciudad misma. Al respecto Rama (1984) señala que *“La ciudad latinoamericana ha venido siendo básicamente un parto de la inteligencia, pues quedó inscrita en un ciclo de la cultura urbana en que la ciudad, pasó a ser el sueño de un orden y encontró en las tierras del nuevo continente el único sitio para encarnar”*(Rama: 1984, p. 4).

En la realidad, las predicciones y promesas urbanas van perdiendo sentido para muchos pobladores y en especial para los jóvenes, pues los bellos espacios habitables, ordenados y seguros son para pocos; la vida política, social y familiar de la ciudad se desfuncionaliza; las expectativas de trabajo, riqueza, seguridad y bienestar son para las minorías; mientras tanto las distancias sociales se incrementan segregando a muchos otros grupos culturales. Los excesos, ruidos y tráfico neurotizan a la mayoría de habitantes; a la par que los servicios son insuficientes, los medios de comunicación desinforman y desconciertan; parecería que reina el caos y no el orden prometido.

El ofrecimiento de una ciudad como espacio de unidad y consistencia donde se podría predecir y controlar los fenómenos sociales es inexistente; cualquier cosa puede pasar en la ciudad, todo es incierto, la improvisación impera; los sujetos más cercanos a esta experiencia son los jóvenes recreando estrategias de adaptación a la discontinuidad urbana.

Es evidente el vacío de concreción y las pocas oportunidades que ofrece la ciudad, en este sentido los jóvenes quiteños en las distintas mesas de trabajo de los precabildos y de los cabildos manifiestan su preocupación, sobre todo en lo que respecta a la falta de empleo como amenaza a la integración familiar. Testimonios como el siguiente: “*la falta de oportunidades de empleo, la competencia desleal producto de las limitadas oportunidades en el mercado de trabajo, la inseguridad, la migración, el costo elevado y la mala calidad de los servicios, la falta de credibilidad en la política institucionalizada, el deterioro del ambiente, la corrupción, las crisis de identidad*”¹⁵; ratifican las prioridades de los jóvenes frente a las promesas urbanas.

Un fuerte factor identitario de la juventud es la música que, en cierto modo, les permite incluirse e excluirse. Reguillo (2000) señala que “*La música en su vínculo con las identidades, no es sólo una manera de decir el mundo, sino y principalmente, una manera de enfrentar la incertidumbre y los “dilemas del yo”*” (Rossana Reguillo: 2000, p.40). Este vínculo permite a los jóvenes asimilarse y marcar distancias con los adultos y aún entre jóvenes que tienen otras preferencias musicales; es recurrente observar que la prensa alude con frecuencia “el desorden” que causan en la ciudad las expresiones espaciales de las bandas de rock.

No obstante las barreras urbanas, los jóvenes de sectores populares quiteños muestran signos de afirmación y de búsquedas colectivas con dinámicas propositivas, como acontece en casi todos los sectores de la ciudad donde se llevan a cabo los cabildos del SGP; a manera de crear pequeñas identidades aunque frágiles y móviles, en medio de condiciones relativamente adversas, dando lugar a lo que Canclini (1990) denomina “*solidaridades personalizadas*” que les permite preservarse y tener esperanza.

¹⁵ Estos son los principales problemas de la ciudad vistos por los jóvenes en las distintas mesas de trabajo y en las distintas zonas durante el año 2001 (ver memorias de los diagnósticos hechos previo a los cabildos de jóvenes).

Así, la juventud popular en el contexto urbano, apuesta parcialmente al individualismo y al colectivismo, reconociendo que el primero no siempre enriquece a la sociedad, mientras el segundo tiende a negar a los jóvenes; explorando salidas intermedias, que no sean los clásicos encasillamientos como grupo generacional, donde suelen ocurrir cosas cotidianas y humanas.

3. EL INVOLUCRAMIENTO DE LA JUVENTUD QUITEÑA EN EL SGP

El registro de lo que se genera y se gesta en la ciudad siempre será incompleto, especialmente debido a la naturaleza del SGP que impide reconocer los caminos descentralizados de participación juvenil; en todo caso, varios actores cercanos a estas experiencias facilitaron la información del proceso.

El primer Cabildo Informativo de Jóvenes en el Municipio se hizo con la presencia del Alcalde el 17 de marzo del 2001, lográndose la concurrencia de varias organizaciones involucradas en asuntos de jóvenes desde tiempo atrás, como son la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE), la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE), la Juventud Revolucionaria Ecuatoriana (JRE), la Fundación de Boys Scouts del Ecuador, El Foro de la Juventud, la Fundación José Peralta, la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ), el grupo de Objetores de Conciencia, el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), los grupos de afroquiteños “Compañeros Negros”, el Chasquikom, el Programa del Muchacho Trabajador (PMT), el Centro Médico de Orientación y Planificación (CEMOPLAF); además intervinieron en calidad de convocantes la Asamblea de Jóvenes y la Juventud del partido político Izquierda Democrática, por lo que predominó en la reunión un discurso de denuncia y cuestionamiento.

En esta primera reunión se revisó el proceso participativo en busca de una convocatoria más amplia y representativa de la diversidad juvenil, planteándose como prioridad reunir a los y las jóvenes de Quito para tratar sus intereses. Días más tarde se

reunieron en la ACJ algo más de diez organizaciones, asistieron veinte y dos personas de diversas organizaciones juveniles que se agruparon en tres comisiones: política que se encarga de delinear la conducción del proceso, comunicación para socializar información y técnica.

Se hicieron varias reuniones cuyos acuerdos son la base para el posterior el trabajo en el Comité de Gestión y el funcionamiento de los cabildos juveniles en la ciudad, por lo que fueron las organizaciones juveniles las que impulsaron las primeras iniciativas de participación, las que con capacidad de convocatoria empiezan a demandar la atención municipal.

En julio del 2001 el Municipio pide que se designen una representación al Consejo de Equidad y dos representaciones para la Unidad Técnica de la Juventud, ambas instancias municipales. Este pedido es visto por las organizaciones como estratégico porque es una oportunidad de proponer e institucionalizar los temas de la juventud en el gobierno local. Curiosamente, el pedido municipal provoca disputas entre las organizaciones, al punto de crear conflictos que fracturan el proceso de acercamiento que se había iniciado.

Se designan las representaciones por votación y queda la sensación de que no hubo ningún cambio de actitud política, todo se redujo a la disputa de las representaciones porque había remuneración económica de por medio, aduciendo que las organizaciones pretenden legitimarse en este espacio como los “expertos en lo juvenil”. En el clima de malestar se optó que las organizaciones asuman la promoción junto con las Administraciones Zonales para dar inicio a los Cabildos Juveniles, distribuyéndose responsabilidades de la siguiente manera: la Fundación José Peralta y la ACJ en las Administraciones Zonales de Quitumbe y Eloy Alfaro, la Asamblea Permanente en la Administración Zonal del Centro, la Coordinadora Política de Jóvenes (CPJ) en la Administración Zonal del Norte y la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito en la Administración Zonal de La Delicia.

3.1 Los jóvenes y los cabildos zonales

El primer cabildo es convocado en la Administración Zonal Eloy Alfaro con responsabilidades conjuntas: la Izquierda Democrática tenía que facilitar la reunión, la ACJ era la responsable directa de la organización, mientras la Fundación José Peralta tenía la responsabilidad de proveer información sobre las organizaciones de jóvenes de la zona sur en general y de la convocatoria para el primer cabildo de jóvenes que se hacía en la ciudad.

La Administración Zonal Eloy Alfaro dio toda la apertura y apoyo (afiches, tarjetas, etc.), pero sólo asistieron 17 jóvenes promotores del Municipio y muy pocos pobladores de la zona, pues aunque hubo grandes expectativas ya que el evento fue cubierto por los medios, pesó la fractura derivada del conflicto por la designación de representaciones, con lo que los jóvenes de la Fundación Peralta asumieron la situación. La baja convocatoria provocó nuevas rupturas entre las organizaciones involucradas en la preparación y ejecución de este cabildo, acentuando la baja credibilidad en la organización de las jóvenes, por parte de la Administración Zonal.

Las reuniones posteriores han sido menos frecuentes y algo tensas, la gente sigue asistiendo, pero el Comité de Gestión no arranca. Al inicio el Municipio dio poca importancia al trabajo con los jóvenes, pues en la Dirección de Desarrollo Económico Social se pudo notar la falta de voluntad para apoyar el trabajo de los designados a la Unidad Técnica, ante lo cual se expuso al Alcalde que no están movidos por el afán de un cargo sino por el interés de trabajar con los jóvenes en el proceso participativo, a partir de lo cual mejoró la relación con la Dirección de Desarrollo Económico Social, aunque en la práctica todavía no se da paso a los dos proyectos presentados por los jóvenes de la Unidad Técnica.

Posteriormente se replantea la designación de nuevos representantes a la Unidad Técnica y nuevamente se evidencian

disputas que interfieren con el esfuerzo de organización, fue el caso de Red Institucional de Adolescencia y Sexualidad (RIAS) cuya representante planteó que la RIAS se convertiría en la Dirección de la Juventud del Municipio y pese a que hubo acercamientos a la Alcaldía no se concretó dicha pretensión.

La ACJ, por su parte, decide retomar el trabajo en el sur de la ciudad involucrándose en el implementación del SGP con la Administración Zonal de Quitumbe, donde hay barrios de intervención anterior de la ACJ con un proyecto de micro-crédito; no obstante, enfrenta dificultades por falta de información de los diagnósticos previos.

A pesar de ello se reúnen las jóvenes organizadoras del cabildo zonal el 6 de abril del 2002, donde establecen mesas de trabajo en las que se recopila información que permite pensar una propuesta de trabajo a futuro.¹⁶ Hasta la fecha hay tres intentos fallidos de reuniones con la Administración Zonal, pues la Coordinadora Territorial de Quitumbe ha suspendido tres reuniones en los meses de abril y mayo, pese al reconocimiento de que las posibilidades de trabajo son certeras e importantes:

“el trabajo con jóvenes en la zona Quitumbe es muy rico y muy valioso, hay varias organizaciones que por años han puesto aquí mucho esfuerzo y creatividad, (las organizaciones de cristianos de base, la ACJ, la Fundación Peralta, la Vicaría de Sur, etc.), el asunto es que ese esfuerzo está disperso y por eso mismo vemos en los cabildos la oportunidad de integrarlos, de potenciarlos, de coordinar acciones...”¹⁷.

¹⁶ Ver memorias: “Propuestas de desarrollo para el sur de Quito”, documento de propiedad de la ACJ.

¹⁷ Entrevistas a jóvenes de la zona (Inf. jov-5), mayo 2002.

En la Administración Zonal del Norte, la CPJ entre noviembre y diciembre del 2000 comienza a realizar los primeros encuentros llamados precabildos, llevándose a cabo tres encuentros preparatorios al gran cabildo zonal que se realizó el 19 de enero del 2001, al que asistieron aproximadamente 180 jóvenes representantes de colegios, universidades y organizaciones pequeñas.

En la organización de los precabildos y del gran cabildo, la comunicación con los responsables municipales fue fluida y no exenta de pequeños momentos de tensión en la convocatoria y en el diseño del afiche, especialmente porque la Administración Zonal Municipio desconoció en esos momentos el trabajo de la CPJ, en todo caso esto no interfiere con las iniciativas y mostró el interés de la CPJ en que las cosas funcionen al margen de si legítima o no a la organización.

El resultado del trabajo en las mesas de los precabildos y del gran cabildo es compartida con las jóvenes participantes y con los responsables de la Administración Zonal del Norte, llegando a compromisos y responsabilidades que se plasman en un proyecto de trabajo que integrará las acciones a futuro.

Ahora en la zona norte el proceso iniciado con la responsabilidad de CPJ está en una etapa de “*soltar*”, de dejar que la juventud asuma los compromisos adquiridos y sean quienes demanden los compromisos acordados con la administración municipal; es considerada una etapa esencial para armar el tejido social que de sustento a la participación ciudadana, por lo que los jóvenes se reúnen cada quince días para sistematizar la información de los precabildos y cabildos, que es el punto de partida de lo que está por hacerse. Para la juventud de la zona están claros varios planteamientos respecto a cómo y para qué organizarse, en esta fase han pedido que la CPJ les acompañe en la orientación y conducción en cosas muy puntuales.¹⁸

¹⁸ Ver las memorias de las reuniones zonales en la Coordinadora Política de Jóvenes.

En la Administración Zonal La Delicia, la Federación de Barrios del Noroccidente de Quito tiene una vasta experiencia en el proceso organizativo y en el tema juvenil, y cuenta con el apoyo de la Administración Zonal a través del departamento de Comunicación, lo que abre un interesante espacio de participación juvenil. Iniciaron un sondeo con encuestas para un diagnóstico referencial que de cuenta de los principales problemas y algunas líneas de acción que esperan completarse en los encuentros previos y el propio cabildo zonal.

Se hicieron tres encuentros previos en el mes de febrero 2002, al que asistieron las organizaciones juveniles comunitarias y estudiantiles de la zona. En mayo/02 se realizó el cabildo con las mesas temáticas que dejó establecidas iniciativas y tareas que están siendo ejecutadas, este proceso ha despertado muchas expectativas por parte de los participantes y los observadores.¹⁹

Respecto a la Administración Zonal del Valle de los Chillos, hay un incipiente esfuerzo que evidencia menos interés por el tema de los jóvenes, pues el grupo de jóvenes con el que se coordina este trabajo se denomina “Minga en el Patio Trasero”, quienes manifiestan que se *“se están acercando a las jóvenes a través de colegios para hacer reuniones preliminares al cabildo, que está pensado realizarlo tal vez para agosto, septiembre u octubre”*²⁰

En la Administración Zonal del valle de Tumbaco tampoco se plantea, por el momento, un trabajo en el que se extienda el SGP hacia la juventud del valle; pues se ha priorizado una dinámica de trabajo con el esquema de gobernabilidad local que requiere de seguimiento y el esfuerzo del personal, se reconoce que “en esta zona hay grandes condiciones para un trabajo del SGP porque la organización de jóvenes es sólida, está totalmente in-

¹⁹ Ver memorias de sistematización de los encuentros previos y del cabildo de jóvenes de la Administración Zonal de La Delicia.

²⁰ Entrevista (Inf, adm-3), Quito febrero 2002.

tegrada al trabajo cultural propiciado por el Municipio desde el Departamento de Cultura”²¹.

Como puede advertirse hay distintos ritmos de relacionamiento en las Administraciones Zonales para incorporar la temática de los jóvenes en el proceso de implementación del SGP, en parte condicionadas por el dinamismo de las organizaciones juveniles y su capacidad de acción zonal.

3.2 La cercanía del SGP a las expectativas de la juventud

En un sondeo acerca de las sensaciones que les quedan a los jóvenes luego de la primera ronda de cabildos juveniles realizados en las Administraciones Zonales del Norte y La Delicia, se registran respuestas disímiles pero llenas de expectativas que argumentan a favor de las posibilidades que abre el SGP como *oportunidades* para la juventud capitalina. Entre las respuestas más frecuentes están:

- “La posibilidad de mirarnos con nuestros propios ojos, de reconocernos, de conocer nuestras dificultades y nuestras posibilidades”
- “Es una oportunidad única para expresarnos como jóvenes lo que necesitamos de las organizaciones juveniles y de la institución municipal para nuestro crecimiento como ciudadanos/as con derechos.”
- “La oportunidad de aprender a organizarse, a ser actor social de derecho.”
- “La posibilidad de crecer en un espacio en donde hay propuesta, en donde todavía se cree y se construye esperanzas.”

²¹ Conversación para la investigación, (Inf. jov-7), Quito marzo 2002

- “Puede suceder que podamos tener puntos de encuentro con los adultos.”
- “Tener espacios de expresión y de actoría, como está pensado el SGP, en sus distintas fases permitiría que los jóvenes nos integremos a un trabajo en donde podemos ser deliberativos.”
- “Aprender a tomar decisiones, hacer negociaciones, a resolver nuestros problemas, a ejecutar acciones que nos beneficien.”
- “ Es un buen momento para evaluar lo que como jóvenes hacemos y lo que no hacemos para ejercer nuestros deberes y derechos ciudadanos.”

Estas respuestas dejan en claro que los y las jóvenes ven en el SGP una oportunidad para determinar nuevas estrategias de convivencia y de organización, como posibilidad práctica de ejercer sus derechos ciudadanos y de exigirse el cumplimiento de obligaciones que adquieren conscientemente desde sus intereses y sus posibilidades.

No hay un rechazo explícito a la institucionalidad municipal, aunque sí un sentido de reconocer su capacidad de organización autonómica, lo cual ratifica un estudio hecho en la costa ecuatoriana que afirma que *“En la sensibilidad de las jóvenes generaciones hay un rechazo a todo tipo de manipulación o poder exterior: económico, político, científico. Ello las conduce a depositar la confianza, preferiblemente, en la propensión natural característica de la auto organización, ya sea esta natural o social”*. (cfr. Maffesoli: 2000, p.153).

4. LIMITACIONES EN LA IMPLEMENTACION DEL SGP DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS JÓVENES

Entre las principales limitaciones registradas en las distintas Administraciones Zonales se encuentran las siguientes:

4.1 Problemas organizativos

Se identificaron cinco grandes problemas de organización en los cabildos juveniles que en su orden son los siguientes. Primero la falta de voluntad para establecer acuerdos entre los responsables del SGP desde el Municipio, que se expresan durante la organización de los cabildos como tensiones entre la planificación y el presupuesto. Segundo la poca capacidad para llegar a acuerdos ágiles entre los responsables municipales del SGP y las organizaciones de jóvenes, esta dificultad es menor en las Administraciones de La Delicia, Norte y Tumbaco, como lo evidencia el testimonio de un joven líder:

“... esto no es directo, nosotros tenemos que presentar primero un proyecto, el Administrador lo revisa y le pone los peros, lo critica, le pone sus arreglos, le pone a su forma, de allí pasa al Alcalde, es todo un proceso super largo y como les repito la voz del joven termina aplastada y pierde fuerza. Quisiéramos cosas más concretas y un proceso más directo, más conciso, que no estemos navegando en la nada; queremos saber los jóvenes en que suelo pisamos(...).”

Tercero las diferencias entre las organizaciones de jóvenes que provocan el desconcierto y desconfianza, esto se evidencia en menor grado entre los jóvenes participantes en los cabildos, más bien es un malestar de los jóvenes que están en los niveles organizativos, como lo muestra el siguiente testimonio: “el problema de las organizaciones es que se pasan pelando mucho entre sí y olvidan la verdadera razón que las convoca, pierden la perspectiva y a veces hasta la honradez”.²²

²² Conversaciones para la investigación, (Inf. jov-2), Quito abril 2002

En cuarto lugar está el afán interesado de protagonismo desde la institución municipal y de reconocimiento de las organizaciones y de los individuos, que interfiere en la calidad de las actividades, según se desprende del siguiente testimonio:

“los cabildos según mi forma de ver deberían hacerse más directos sin tanto trámite, se debería dar más apoyo a los jóvenes. Por ejemplo nosotros queremos hacer un afiche para el encuentro, pero necesitamos el apoyo del Administrador y él dice saben que esto deben cambiar, deben poner los colores de Quito, deben poner “Quito mi corazón”, entonces hay un rechazo general, pocas personas aceptan eso, muchos jóvenes van por la calle ven algo y dicen: ¡ah eso es del municipio! Y no le hacen ningún caso, no le toman atención. A veces por ejemplo queremos usar palabras jóvenes y no nos dejan comunicarnos como jóvenes, porque va a ir el nombre del Municipio y el Municipio no puede permitirse expresarse así”.²³

El quinto problema está relacionado con un soterrado temor de los jóvenes a ser cooptados por los partidos políticos, por la “institución municipal”, o por las organizaciones de adultos especializadas en la temática de jóvenes; lo cual crea resistencias que impiden que la convocatoria a los cabildos sea más difundida, según se desprende de la siguiente afirmación:

“Entre los que participamos en las organizaciones de jóvenes ya nos conocemos desde hace bastante tiempo, el trabajo por los derechos y las reformas a la Constitución que benefician a los jóvenes nos ha dado la oportunidad de medirnos, nosotras ya sabemos quienes van atrás de proyectos que les dejen plata, cuando no hay plata se van no más, sabemos también quienes quieren protagonizar todo y captar los espacios de representación y decisión, pero finalmente si se valora a quienes trabajan sin prio-

²³ Entrevista, (Inf. jov-1), Quito febrero 2002

rizar estos intereses(...) El Comité de Gestión no termina de arrancar por estos celos institucionales, de poder y figuración absurdos.”²⁴

Los testimonios dejan ver que el tema de la juventud en el SGP debe ser incorporado sin sesgos institucionales, pues los jóvenes tienen claro que los intereses generan problemas que mal manejados interfieren con la participación. Todavía no se desarrolla suficientemente la noción juvenil en su dimensión política y social, no se ve en las jóvenes actores político-sociales que tienden a proyectarse como actores desde una visión adulta. En este punto es interesante constatar como los jóvenes perciben la mirada de los adultos respecto de ellos y ellas y como se ven a sí mismos.²⁵

4.2 Poco respaldo técnico, credibilidad y voz propia en el trabajo juvenil

El trabajo con jóvenes no cuenta con suficientemente respaldado técnico, observándose en las Administraciones Zonales que no se documenta el proceso con los jóvenes quiteños, pues las pocas iniciativas institucionales son esporádicas y dispersas, menos aún hay una sistematización de estas experiencias.

La excepción tal vez es el caso de la Administración Zonal del valle de Tumbaco, que tiene un proceso más sostenido en el que el vínculo con los jóvenes no obedece necesariamente a la planificación municipal, sino a las iniciativas juveniles reconocidas desde la Administración Zonal: “el trabajo de cabildos con jóvenes aún falta por hacerse, pero es evidente que hay una orga-

²⁴ Entrevista, (Inf. jov-2), Quito enero 2002

²⁵ Esta información es tomada de las memorias de los precabildos de la zona norte, no obedece a ningún orden, las frases están puestas tal como aparecen en dicha memoria.

nización construida a partir de búsquedas de identidad y de un trabajo colectivo, eso da la base para que aquí el SGP pueda ser aplicado con mayores garantías de funcionamiento”.

El tema de los jóvenes no puede quedar reducido al tratamiento en las zonas, sino que debería proyectarse en toda la acción municipal en el Distrito Metropolitano, no fragmentarse, sino tratarse en su integralidad. El SGP requiere enlazar las diversas iniciativas zonales por medio de líneas concretas y por objetivos claros, por un seguimiento respecto a lo que se hace y se deja de hacer, por sistematizaciones de las experiencias compartidas por los mismos jóvenes en un intercambio entre zonas. *“El tema juvenil no es una prioridad municipal. Existe un mediano interés institucionalmente. Cada administración le ha dado la importancia que considera, no hay una política concreta, para jóvenes, dentro de lo que es la propuesta técnica del Sistema de Gestión Participativa”*.²⁶

En el cabildo juvenil promovido por la Administración Zonal del Centro se evidenció un gran afán de participación, de intervención en la solución de los problemas que atañen al sector, mostrando que las iniciativas desde los jóvenes tienen un fuerte grado de compromiso; sin embargo, en la misma experiencia se percibe por parte de los jóvenes que no hay motivaciones institucionales para el seguimiento oportuno y constante que les permita seguir el camino, interactuando en un esfuerzo integrado con objetivos compartidos.

Se precisan de metodologías rápidas, ágiles y flexibles a la condición de los jóvenes que permitan adecuar las respuestas institucionales a las demandas locales, pues al igual que muchos otros grupos humanos los jóvenes no están dispuestos a tomarse demasiado para algo que no fueran acciones concretas y claras, así lo expresa el siguiente testimonio de uno de los jóvenes

²⁶ Entrevista, (Inf. jov-8), Quito febrero 2002

que participa activamente en el proceso del SGP en el norte de la ciudad:

“Los jóvenes funcionamos con objetivos claros, le ponemos bastante ñeque y lo hacemos. Pero en esto de los cabildos se trabaja por proyectos, es decir vamos a ver que hacemos y todo se queda en mucho trámite, es un camino demasiado largo y los jóvenes se cansan porque dicen vengo a muchas reuniones, vengo a una reunión saco un problema, vengo a otra reunión saco otro problema. De allí hay que ir a discutir con el señor administrador y el señor administrador va a discutir con el Señor Alcalde, es un proceso muy largo en el cual al fin y al cabo la palabra de los jóvenes queda valiendo muy poco. Y todo el tiempo que hemos dado de nuestra vidas se va a la basura.”²⁷

Es evidente que el sentido del tiempo afecta a los procedimientos institucionales y demandan de nuevas prácticas menos burocráticas, enredadas y transparentes en donde la actitud de los funcionarios municipales no sea poner trabas a las propuestas sino por el contrario asumirlas, respetarlas, enriquecerlas y permitir que se ejecuten en el menor tiempo posible. Si no se piensa en la participación ciudadana como un proceso de respeto a la condición de joven, si no se acercan las instituciones al sentir y al hacer juvenil, los resultados corren el riesgo de ser negativos y de marcar mayores distancias generacionales de las que ya existen; es lo que se evidencia en el testimonio recogido en la zona centro:

“Ahora dentro de lo que fue el Cabildo faltó mucha coordinación, la organización juvenil convocante fue la Asamblea de los Jóvenes, ellos no realizaron una convo-

²⁷ Entrevista, (Inf. jov-1), Quito febrero 2002

catoria completa y los temas no fueron pensados desde los jóvenes. Además los funcionarios municipales encargados del tema de jóvenes a mi modo de ver no eran las personas más adecuadas, porque no estaban en sintonía con los jóvenes e incluso a veces son un poco groseros; si se suma a esto que el Municipio nos debe plata y si no nos pagan antes de agosto no tendremos con que hacer nuestra colonia vacacional, todo esto nos tiene inconformes”²⁸

La falta de cumplimiento de la palabra por parte de las autoridades y funcionarios municipales genera malestar, quita credibilidad a la institución municipal y lo que es más grave resta la aceptación del SGP al ahondar la distancia con los jóvenes y reducir su participación. Cuestión que también es extensiva a las propias organizaciones juveniles, que debido a la falta de sistematicidad en sus acciones ven reducirse su confianza en frente a sus miembros.

El temor a perder la voz como jóvenes y a ser mediados por los adultos, desvirtuándose sus preocupaciones y propuestas de cara al SGP, es una preocupación constante de los líderes juveniles que el siguiente testimonio lo recoge cuando dice que:

“De todo este proceso quisiera que la voz de los jóvenes se escuche, que los adultos y todos nos escuchemos. Que se tome en cuenta la participación de los jóvenes en decisiones juveniles(...). Quisiéramos una reunión mensual directa con el Alcalde, un conversatorio personal una hora al mes que atienda las necesidades desde los jóvenes. El podría hablar con los representantes de los Cabildos es decir sería aproximadamente 24 personas de las zonas y así la voz de los jóvenes sí se escucharía”²⁹.

²⁸ Entrevista, (inf. jov-8), Quito febrero, 2002

²⁹ Entrevista, (Inf. jov-1), Quito febrero 2002

Los testimonios son suficientemente claros de que la juventud organizada y vinculada al proceso participativo municipal, exige voz propia y canales de expresión directos, mostrando tedio a las mediaciones, pues están cansados de que se trate sus asuntos sin su presencia, aburridos de que se siga asumiéndolos en las reuniones institucionales como sujetos implícitos y que cuando están presentes otros hablen por ellos. No están dispuestos a que se trabaje en función de “protegerlos” de “disciplinarlos, sin su criterio, en definitiva quieren ejercer con plenitud su derecho a la participación, tener su discurso propio, ser reconocidos y legitimados por la institución municipal y por las organizaciones de jóvenes.

Este sentimiento se ratifica en otras ciudades del país entre los jóvenes no sólo quiteños, como lo evidencia el estudio de Cervino (2000) en Guayaquil, mostrando que la búsqueda de visibilidad, legitimidad y de participación son comunes. Respecto de la participación mencionan que el problema de fondo es la falta de reconocimiento e inclusión social para la participación. Los jóvenes no quieren ser representados por quienes nada saben de ellos, sino reconocidos en sus capacidades múltiples y cambiantes. Quieren tener sus espacios, no espacios prestados. (cfr. Cervino, et. al., 2000, pp. 26 a 28).

5. RECOMENDACIONES

No interesa cerrar esta exploración haciendo conclusiones sobre un proceso complejo que recién empieza, al menos en términos de la implementación del SGP por parte del municipio capitalino, sino más bien proponer un conjunto de recomendaciones con el propósito de contribuir al debate sobre los formas de participación social con la población joven. Las siguientes recomendaciones no pretender ser lineamientos a seguir, ni mucho menos, solo buscan entregar elementos para aportar al debate sobre una temática insuficientemente tratada en el ámbito académico, menos aún en condición de política pública local.

- En el proyecto político de la ciudad se requiere resignificar la noción de la “ciudad ordenada”, considerando las percepciones y valores de los jóvenes, para lo cual hay que proponer nuevas formas de ordenamiento territorial sensibles a las demandas de la juventud.
- El SGP requiere acercarse y comprender de manera sistemática al contexto cultural en el que vive la población joven de Quito, para implementar políticas de acompañamiento a los jóvenes que contribuyan al desarrollo pleno de su capacidad innovativa, incorporando los cambios de los nuevos códigos culturales como mecanismo de comunicación intergeneracional.
- El SGP debe dotarse de una estrategia de información, difusión y comunicación de los diversos eventos, de manera que tienda puentes de interrelación entre grupos de jóvenes segregados para acortar la segregación espacial entre el norte y sur de la urbe, entre el centro y la periferia, y entre los valles que acentúan la condición de vulnerabilidad de la juventud. En este sentido, la participación debe ser cuidadosa de no establecer categorías espaciales basadas en la ubicación de los habitantes, pues corre el riesgo de delimitar enclaves y ghettos que limitan el proceso de gestión participativa.
- Para asumir las demandas juveniles hay que optimizar el aparato administrativo municipal, propendiendo al trabajo coordinado entre los responsables de las Administraciones Zonales y las organizaciones juveniles involucradas en el SGP, cuidando que las organizaciones que trabajan lo juvenil lo hagan desde la mirada de los jóvenes y sin perder la perspectiva política del bien común.
- Desde el Municipio y las organizaciones sociales hay que hacer un esfuerzo conjunto por visibilizar el aporte de los jóvenes, para que siendo lícitamente reconocidos puedan

ejercer sus derechos de ciudadanos como lo establece la Constitución Ecuatoriana; en esta perspectiva al SGP le corresponde fortalecer la actoría juvenil en todos los barrios y zonas urbanas, asegurando las prácticas participativas con la juventud como parte activa del Distrito Metropolitano, y su protagonismo en un proceso democratizador y enriquecedor de la sociedad quiteña.

ENTREVISTAS

1. De las Administraciones Zonales:
Nancy Zuñiga
Silvio Teran
Leonidas Rodriguez
Lilian Murillo
Paula Hermida
María de Angeles
Susana Castañeda
Rocío Proaño
Francisco Soria
2. De las organizaciones de jóvenes y de los/las participantes en los Cabildos:
Hugo Cagueñas
Yolanda Paspuezán
Fernando Cáceres
Walter Carrillo
Natalia Gonzáles
Hernán Burgos
Marco Quelal
Integrantes del Grupo La Huella

BIBLIOGRAFIA

Bordieu, Pierre, y PASSERON , J.C.:

1980 *La reproducción*. Ed. La Piqueta, Colombia.

Cervino, Mauricio, Chiriboga, Cintia y Tutiven, Carlos:

2000 *Culturas Juveniles. Cuerpo, música, sociabilidad y género*, Ediciones Abya-Yala, Quito 2000

Echeverría, Bolívar. :

1992. Ponencia: “El arte y vida cotidiana” Ponencia presentada en México en la UNAM en el Congreso de Filosofía.

Echeverría, Bolívar:

1994 “El Ethos Barroco” Revista *Nariz del Diablo*, No 20, CIESE, Quito -Ecuador.

Echeverría, Bolívar:

1995 “Modernidad y Capitalismo, 15 tesis” *Las ilusiones de la modernidad*, UNAM/El Equilibrista, México.

Echeverría, María Clara y Rincón, Analinda:

2000 “Ciudad de territorialidades”, Editada en CEHAP - Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

Foucault, Michel.:

1979 “*Microfísica del Poder*”, Ed. La Piqueta, Colombia.

Fromm, Erich.:

1974 “*El miedo a la libertad*”, Editoriasl Paídos, Buenos Aires.

García, C. Nestor:

Introducción a la obra de Barbero, José Martín, “*De los medios a las mediaciones*”, Editorial Grijalbo, México.

García C. Néstor:

1990 *Culturas híbridas*. Ed. Grijalbo, México.

Maffesoli, Michel:

2000 “Nomadismo Juvenil” en *NOMADAS*, # 13, Editada por el DIUC, Bogotá – Colombia

Monsavais, Carlos:

2000 *Aires de familia. Cultura y Sociedad en América Latina*. Anagrama, Barcelona.

Rama, Ángel:

1984 *La ciudad letrada*. Editorial. El Norte, Colombia.

Reguillo, Rosana:

2000 “Nomadismo Juvenil” en *NOMADAS*, No 13, Editada por el DIUC, Bogotá - Colombia

UNICEB – CECAFEC:

1999 *La Nueva Constitución Ecuatoriana en relación con la niñez y la adolescencia*, s/ed, Quito, Ecuador.

Varios Autores:

2001 “Las aberturas del taller de jóvenes” en *Aberturas*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris-Francia .

Varios Autores:

2002 *Ser Joven, No 131*. Editorial Centro Salesiano Pastoral, Quito - Ecuador.