

Karina Gallegos Pérez
Centro de Investigaciones CIUDAD

Nociones de participación ciudadana en los comités de gestión de la
Zona Centro del Distrito Metropolitano de Quito.

Ponencia preparada para presentar en el Primer Encuentro de LASA
sobre Estudios Ecuatorianos

18-20 de julio del 2002, Quito, Ecuador

Introducción

La propuesta participativa para el Distrito Metropolitano de Quito se pone en marcha a inicios del año anterior. Siguiendo los niveles de composición del Sistema de Gestión Participativa¹ (SGP), el proceso se inicia con la convocatoria a los espacios centrales denominados cabildos, en sus varios niveles, dando mayor importancia a los territoriales y sociales. Haciendo una breve síntesis de la propuesta del SGP, y para fines de la comprensión de este trabajo, cabe señalar la articulación de estos niveles de composición del sistema.

En una primera instancia se encuentran los cabildos, convocados a nivel territorial o social, dentro de cada zona. Los cabildos barriales se articulan en espacios más ampliados, los cabildos sectoriales, que a su vez se reúnen en el espacio del cabildo zonal. Las zonas, manejadas desde las Administraciones Zonales, también se estructuraron considerando la propuesta participativa. De igual modo, algunas de las Administraciones Zonales realizaron cambios importantes en la distribución orgánico - funcional, para acoplarse y funcionalizar el proceso participativo, como es el caso de la Administración Centro.

En los cabildos realizados se expone de forma general el objetivo del sistema, se recogen demandas, y se nombra un ente mediador entre la población y la administración municipal correspondiente. A esta comisión se la denomina “comité de gestión”, y está conformada por moradores de los barrios, procurando una

¹ El Sistema de Gestión Participativa para el Distrito Metropolitano de Quito fue creado como un producto de la consulta urbana Quito, a cargo del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas (PGU) y el Centro de Investigaciones CIUDAD, en diciembre del año 2000.

representación de población “nueva”, es decir, no involucrada en la dirigencia barrial con anterioridad.

En el caso de la Zona Centro, una vez elegidos los comités de gestión, se propone desde la Administración la creación de una Escuela de Capacitación para estos nuevos líderes, con el objetivo de que sean conocidas las herramientas a aplicarse, y además que la información adquirida en los talleres sea difundida a nivel de todos los moradores de los barrios. En la primera aplicación de la escuela se trabajó en tres talleres, cuyos temas fueron propuestos desde la administración, en los inicios, y posteriormente desde la población².

La escuela de capacitación fue una propuesta apoyada por CIUDAD, desde donde se facilitó los talleres programados. Esta oportunidad de relacionamiento con los comités de gestión permitió un involucramiento más cercano con el sistema participativo. Al presentarse como espacios no dirigidos o controlados desde el municipio, los talleres de capacitación se convirtieron en los “muros de lamentos” de los miembros de los comités de gestión. La asistencia en los últimos talleres disminuyó, en cuanto la población no vio cumplidos muchos de los acuerdos pactados en los cabildos, y debido a una frustrada experiencia en el Cabildo Zonal³. En el “tomado” espacio de capacitación se presentaron de forma clara los conflictos, insatisfacciones y esperanzas de los

² Se trabajaron los temas de “Participación y SGP”, y “Organización y liderazgo”, bajo pedido de la Administración. Luego de una asamblea evaluativa, la población sugirió que se presente en un taller la realidad de Quito y el funcionamiento interno del Municipio y de la Administración.

³ El cabildo zonal, una instancia que agrupa a todos los sectores que están bajo la jurisdicción de una administración zonal, fue realizado para la zona centro en agosto del 2001. Pese a que se partía de la consideración de que este espacio iba a ser protagonizado por los pobladores y comités de gestión, únicamente sirvió como un espacio de informe de actividades para el Alcalde y otras autoridades, cuyas presencias además fueron fugaces. Nadie, excepto estas personalidades tuvo acceso a la palabra.

pobladores con respecto al proceso, por ello es posible realizar en este ensayo una especie de evaluación, desde una visión más “neutral”.

Hasta el momento, las evaluaciones hechas del proceso desde lo institucional presentan más amenazas que beneficios, pese a que se reconoce que la población que se halla inmersa en este proceso es bastante numerosa. Este se presenta como argumento a favor del proceso por parte de los municipales, pero , ¿qué hay más allá?

Lo que se pretende con esta presentación es, a la vez evaluar de algún modo cómo se está llevando el proceso participativo, y cuestionar lo que se está generando a nivel de la construcción de ciudadanía. Se quiere también dejar planteadas algunas interrogantes con respecto al sistema participativo en este caso concreto, que es hasta el momento el que más ha “avanzado” en el distrito, tanto por la redefinición de funciones a nivel de la Administración como por el seguimiento metodológico (herramientas aplicadas) que se ha dado al proceso.

Se pretende además mostrar que los cabildos, como otras reuniones participativas, son tanto espacios de encuentro como de conflicto entre los dos sentidos que se presentan como tendencias: la lógica municipal y la lógica de la población. Esta intención se apoya en frases (recogidas entre comillas) pronunciadas tanto en las evaluaciones municipales⁴ como en los talleres de capacitación con los comités de gestión de la zona.

⁴ Se realizaron, anterior al proceso de capacitación para los comités de gestión de la Zona Centro, varias reuniones de evaluación de los cabildos: una de administradores zonales, y varias internas de la zona. Durante el proceso de capacitación, se fueron evaluando además los talleres. Posterior al Cabildo Zonal, se convocó a una asamblea con los pobladores de cada una de las zonas, también con fines evaluativos.

Para el desarrollo del documento, se va a considerar tres aspectos en el análisis: la propuesta del SGP, la comprensión desde el municipio, y finalmente el desarrollo del proceso para la población. La idea es mostrar cómo estas diversas lógicas se relacionan, como constructores conjuntos del sistema participativo, y como los sentidos propios de cada una otorgan características específicas al sistema.

1. La propuesta

La participación enfocada desde el SGP

El SGP constituye la herramienta técnica de construcción del proceso participativo en Quito, y ha sido difundida como una ordenanza, y como política municipal inserta en el Plan Quito Siglo XXI, o plan de gobierno de la administración municipal actual.

Con respecto a la participación ciudadana en concreto, el SGP plantea la posibilidad de grandes cambios sociales y políticos, que conducen hacia la construcción de sujetos, apoderados del proceso. Estos sujetos estarían en la posibilidad de coadministrar sus demandas y aspiraciones, en conjunto con el municipio, que se presenta como una guía para los pobladores. Con el sistema se pretende incentivar hacia una ciudadanía que participe activamente en lo público, es decir, conformar un nuevo régimen de participación democrática que propicie la construcción concreta de ciudadanía.

El sistema además propone la institución de una racionalidad deliberativa y comunicativa, con capacidad de orientar presupuestos, y discutir sobre las formas y contenidos de las modalidades de gobierno. La participación está sugerida como un espacio de distribución equitativa del poder entre el municipio y la población.

La perspectiva con la cual se enfoca al sistema de participación es deliberativa, generadora de nuevos espacios, centros de discusión, comunicación y toma de decisiones. Es fortalecer una participación activa, directa, que además tiene como consecuencia que sea expansiva.

En resumen, dentro de esta propuesta el sistema estaría apuntando hacia la construcción de ciudadanía, mediante la proposición para la conformación de sujetos sociales más autónomos y deliberantes. Sin embargo, la práctica de la *gestión* en concreto está siendo más relacionada con las demandas de obras materiales, lo cual es visto desde la óptica de este documento como un inicio favorable en la construcción de nueva ciudadanía, argumento que será justificado posteriormente.

2. La práctica

2.1 La óptica municipal.

Una vez iniciado el proceso participativo, con la convocatoria a más de 70 cabildos en todo el distrito durante fines del año anterior, se realizan una serie de evaluaciones desde el espacio municipal.

Considerando los criterios de la marcha del proceso, tanto desde los administradores zonales, como de los funcionarios encargados de la participación, se exponen fuertes dudas sobre las bondades futuras de la participación . La preocupación fundamental para los municipales constituye que la participación se ha presentado a través de los cabildos como espacio de “petición de demandas”, lo cual es visto como un punto en contra de cómo debería ser entendido el proceso de participación. Sin embargo, siendo

un proceso ya iniciado, se expresó el criterio de que “no hay más remedio que seguir con los cabildos”. Esta resignación, por llamarla de algún modo, se enlaza con otros argumentos surgidos desde los mismos funcionarios: no se ha entendido desde el municipio el sentido del SGP, como tampoco se tiene clara cuál es la idea de participación.

Existe además una visión utilitarista del proceso: la participación, desde esta perspectiva, y la existencia de los cabildos sirve para “agilizar los trámites” y “evitarse la molestia de ir a buscar obras”, en palabras de los municipales. Este sentimiento es transmitido a la población, lo que se expresa en algunos criterios recogidos de las reuniones: “no somos conejillos de indias”, ó “se nos utiliza”.

Desde perspectivas más optimistas de otros funcionarios, a la vez que reconocen no comprender “a profundidad” el sistema, consideran que los mecanismos de interacción con la comunidad no son los adecuados. Esto resalta en la medida que es escasa la presencia de jóvenes y mujeres dentro de los comités de gestión, debido al propio reconocimiento municipal de que “no ha ejes claros para efectuar políticas de cultura y medio ambiente”. Para el caso específico de la Administración Centro, vale reconocer que dentro de los funcionarios existen posiciones de compromiso y apuesta por el sistema, sin embargo de que hacen falta incentivos que estimulen la sumatoria de este tipo de posiciones.

¿Cómo se presentan los funcionarios municipales al interior de un cabildo? El municipio organiza, convoca, planifica y asume la dirección del cabildo. De forma general, se realizan listas de demandas, y se priorizan obras.

La reducción de un espacio que podría ser potenciado tiene sus causas en la actitud de la institución municipal dentro de estas reuniones. En general, han sido reuniones donde se reproduce una dinámica vertical de relacionamiento entre el municipio y la población, y entre el espacio de planificadores municipales y los funcionarios directamente involucrados en el sistema. Esto en cuanto, en primer lugar, los funcionarios acuden como “directores” del proceso, y en segundo lugar, en cuanto la población está persiguiendo la apropiación de un espacio que ahora les es ofrecido y de hecho les pertenece, lo cual genera conflictos sobre la marcha del cabildo. Sin embargo, paradójicamente, los participantes únicamente legitiman estos espacios si existe la presencia de autoridades.

Probablemente sea necesario que se flexibilicen tanto las actitudes como las propuestas municipales. Dentro de una reunión, el funcionario municipal llega con un guión: se intenta no “romper” con la metodología, o la planificación del espacio participativo. Reconociendo la predisposición de algunos funcionarios involucrados en el proceso, y el nivel de compromiso con este nuevo modelo de gestión, cabe señalar que muchas veces los límites y lo que “debe ofertarse” dentro de un cabildo, está controlado desde un guión elaborado desde más “altos” niveles. Los espacios deben ser entendidos como la contraposición de lógicas, y la construcción conjunta de proyectos; los comités de gestión son, para muchos funcionarios, “apoyos para facilitar su gestión”.

Así, desde el municipio aparece una contradicción en cuanto los objetivos de la participación, en tanto que la pretensión de que tienda a desaparecer el tradicional sentimiento de subordinación de la población con respecto a la autoridad, no está siendo una realidad en los cabildos. Estas reuniones participativas deben mostrarse

como espacios manejados conjuntamente entre personas que conforman un equipo de trabajo, y que tienen las mismas atribuciones.

Los cabildos, siguiendo con el guión, no permiten la apertura de momentos donde la población puede evaluar el proceso, presentar quejas, recomendaciones, críticas, dudas. Una ampliación del proceso participativo es poder brindar la posibilidad de estos espacios, que se abran como campos más receptivos y menos controlados, donde la población, constructora del proceso, tenga más voz en los asuntos que los comprometen.

Debido a esta necesidad de expresión, y exposición de inquietudes, los momentos de capacitación para los comités de gestión han sido convertidos, por iniciativa de la población, en espacios de reclamo. Además, sin la presencia de los municipales los asistentes pudieron expresar sus posiciones sin tapujos.

Concluyendo, uno de los límites más profundos que aparecen en las evaluaciones del proceso, es que los cabildos se presentan como espacios de recolección de demandas de obras, priorización de las mismas y destino de los presupuestos. El problema es que este esquema no se rompe, para dar riqueza al proceso, dando más voz a los implicados, es decir, incluyéndolos como los principales actores en el proceso participativo.

Si bien el proceso ha sido presentado con la idea de establecer dinámicas más participativas, y el rompimiento de relaciones verticales y subordinantes, hasta el momento no se han cumplido. El entendimiento de una nueva forma de repartición de

poder aún no puede mutar hacia una comprensión de una democracia más integrativa, tanto del lado institucional como social.

Esta situación empeora en cuanto en el imaginario de la población se mantiene la idea de las relaciones con el municipio a modo de “clientela”. Esto dificulta el proceso, en cuanto la participación debería ser exactamente lo contrario: un espacio necesario para aportar con la democracia, representativa hasta hoy, y en decadencia por el descreimiento en los sistemas y partidos políticos.

Se debe considerar en este punto cuál es el sentido de la participación que se está transmitiendo desde el municipio. ¿Existe una apuesta política concreta desde las esferas que manejan al municipio? ¿Hay un liderazgo que esté transmitiendo, o, por decirlo de algún modo, “vendiendo” el sistema con suficiente convencimiento? ¿Cuánto de esta falta de posicionamiento político por parte del alcalde y demás autoridades se transmite hacia los funcionarios encargados? ¿Están estos “gestores” de la participación convencidos lo suficiente del proceso? ¿Cuán dispuestos están a romper el guión, involucrándose con la población en espacios apropiados desde ellos?

Si el sistema está escasamente perfilado desde una convicción política, ¿cómo puede ampliarse el sentido de lo que es participar? Y, como consecuencia de estas carencias, ¿cabe el desarrollo de una participación plena si las condiciones de vida (ó las necesidades más básicas) no están satisfechas?

Precisamente partiendo de estas interrogantes, se puede entrar a abordar las consideraciones de la participación desde la población.

2.2 La construcción de un nuevo espacio ciudadano: saliendo de los límites de la propuesta.

De lo experimentado tanto en los cabildos como en la capacitación, convertida más bien en reuniones evaluativas, la construcción de ciudadanía, y la conciencia de búsqueda de condiciones de vida más dignas van entrelazadas con los pedidos y la subyugación del sistema en la petición de obras en los cabildos.

La más repetida queja institucional es que, en los cabildos, la gente acude únicamente a pedir. Bajo un análisis simplista, se puede argumentar que la participación está siendo tomada por la población como un espacio de, en palabras de los funcionarios, “ir a pedir obras”.

El hecho de “pedir y pedir”, si constituye una necesidad, como se presenta en este caso concreto, es ya una iniciativa de apoderamiento de la vida concreta de cada participante en el proceso, y de por sí, de la comunidad a la que pertenece. Una valoración de lo que se ambiciona, y por lo tanto, una valoración de las condiciones de vida, y la necesidad de que sean satisfechas.

Esta posición de la población sería una primera transmisión del proceso. Y como un proceso nuevo y complejo, es una etapa tan necesaria como cercana a la realidad de la población. La gente pide, pero al mismo tiempo se organiza: y la organización es una de las riquezas del proceso, en cuanto persigue la búsqueda de alternativas comunitarias que le den asiento futuro.

Considerando un criterio obtenido de las reuniones de capacitación, la población busca “que se hagan obras, pero que se cambie de mentalidad a la gente”. Esto implicaría el interés de que el proceso, contrariamente a como muchos lo piensan desde el municipio, trascienda del cumplimiento de obras.

La construcción de una nueva ciudadanía, más desvinculada de las concepciones jurídicas, desde el derecho, se halla vinculada a un proceso de descubrimiento y reconocimiento de derechos elementales, que salen a flote en los cabildos y el resto de espacios participativos. Esto se refiere a la constitución de una ciudadanía más activa, más asentada sobre lo social. Los impulsos por acceder a espacios donde la voz de la población sea escuchada debe ser vista como una lucha frente a los intentos de restringir su participación. El sentimiento de exclusión (“¿cómo nos involucramos?”) que genera esta posición permite el fortalecimiento de los participantes, su afirmación como los sujetos constructores dentro y fuera del sistema.

Los espacios participativos han estado demandando el reconocimiento de las necesidades de los pobladores que están interviniendo en el proceso. Se construye, a partir de las trabas impuestas desde la institución, una autoconciencia de su situación y un reconocimiento (probablemente no muy conciente) de la importancia de la transición desde una ciudadanía de cumplimiento de roles, es decir, jurídico-normativa ó de cumplimiento de deberes y ejercicio de derechos (como el sufragio), hacia una ciudadanía social comprometida, que se presenta como una práctica constante de apropiación, participación y corresponsabilidad en la vida y destino de la ciudad, más allá de la visión reducida de los cabildos como sitios de elaboración de inventarios de “derechos”, entendidos como pedidos de obras.

La posición de los representantes de la población, los comités de gestión, es, mediante sus reclamos por el incumplimiento de ofrecimientos, apropiarse de lo participable, entendiéndose como ello los espacios a los cuales han sido convocados y a los cuales ellos también pueden “modelar”, mediante el uso de la palabra y el derecho de ser escuchados, reclamando de esta forma su ejercicio de construcción como sujetos autónomos, su dignidad de sujetos, lo que rebasa el mero funcionalismo de los requerimientos de la administración institucional. Acerca de esto, un criterio obtenido desde un participante, es que “el SGP ha creado un espacio para reflexionar sobre la importancia de dar la palabra a otras formas de pensamiento, que no sean únicamente del dirigente”.

La participación, con los conflictos iniciales que ha ido presentando el proceso, pretende la desconstrucción de ciudadanos incompletos, o no apropiados de los proceso de organización social y política. La presencia de esta forma de ciudadanía permite generar una nueva visión de la democracia: una democracia construida desde el conflicto, que contempla la potencialidad de la acción colectiva de quienes se interesan en promover una ciudadanía activa y participativa, que se expanda desde una concepción, probablemente no conciente, de ciudadanía jurídica, de “igualdad” en cuanto a derechos, hacia una ciudadanía social, de búsquedas para satisfacción de necesidades, para cumplir el derecho real de una bienestar, y vida digna, impulsora de procesos de identidad entre los pobladores.

Esto muestra que, por tanto, dentro de los cabildos se está cumpliendo con uno de los objetivos del proceso: la conformación de ciudadanos que procuran su ubicación satisfecha en el medio social, su reconocimiento como sujetos envueltos en la dinámica de la realidad social, entendida como una construcción social.

Las preocupaciones de que tanto los cabildos como el resto de espacios de participación abiertos están siendo tomados como meros espacios de pedidos y demandas de obras materiales, queda de algún modo, justificada. La participación está siendo mejor llevada y entendida desde quienes son, en la teoría, beneficiarios del proceso. Dentro de los procesos de capacitación, se ha reconocido desde la población la aceptación del proceso; se sugirió que la capacitación sea impartida a los municipales, quienes no le han encontrado sentido al proceso. Se puede considerar a esta parte inicial del proceso como un buen punto de partida, para la consolidación a futuro del sistema.

La búsqueda, y la demanda creciente de espacios que posibiliten la participación de la población está rompiendo los libretos establecidos, y las relaciones de sumisión con respecto a la institución. La población busca ser escuchada, ser sujeto concreto que persigue la satisfacción de sus demandas justas.

Por ello, este proceso está generando creación de ciudadanía, de construcción de sentidos que se opone, y se resiste, a los sentidos que provienen desde la institucionalidad.

4. Conclusiones: por qué debe ser rescatado este espacio de conflicto?

Pese a los conflictos iniciales que está presentando la puesta en marcha del SGP en Quito, y aún más considerando el alto nivel de conflictividad existente en la zona centro, el proceso de participación ha encontrado un asiento dentro de la población. Se está gestando una participación más ampliada, divisada desde las reacciones de la

población con respecto a las tradicionales relaciones que existían entre el municipio y la ciudadanía. Esta participación, construida como un espacio de resistencia a los libretos institucionales carentes de una posición política clara, está generando una nueva conciencia de ciudadanía, enfocada desde el reclamo al acceso a condiciones más dignas de vida.

Desde la población se está rompiendo con las concepciones de que “ser ciudadano” es tener deberes y derechos, es decir se está rompiendo con una visión de la ciudadanía vinculada únicamente a la superestructura del derecho en sí. Más allá del cumplimiento de obras, se está promoviendo la auto organización para legitimar la participación desde la esfera de lo social.

Los justos reclamos por mejores condiciones de vida están incentivando en la población hacia la construcción de procesos organizativos más consolidados, que a futuro van a garantizar el mantenimiento del proceso y la construcción de sujetos sociales posicionados como tales.

La avalancha de conflictos, y la apropiación social de estos espacios son elementos que enriquecen el sistema participativo. En oposición a una visión tradicional de que la “correcta” ciudadanía es aquella que obedece, la ciudadanía social en apareamiento está enriqueciendo la democracia, precisamente desde el sentido opuesto.

Los problemas y reclamos entre los dos actores del proceso deben quedar entendidos como oportunidades para reorientar, a tiempo, algunas dificultades iniciales. Como una iniciativa que fortalezca más a la comunidad involucrada, deberán ser planteados otros espacios que consideren el mundo cultural y lúdico de los sujetos en construcción, de

este modo, se abrirán nuevas predisposiciones a participar considerando la importancia del espacio público en la zona.

Por ello, cualquier explicación de los procesos participativos en la ciudad de Quito, vistos desde una perspectiva de la interacción social, y evidentemente desde la riqueza de los conflictos en la urbe, deben considerarse desde la óptica “exterior” a los procesos institucionales que se sucedan. No por menospreciar la importancia de los cambios municipales internos, como requisitos indispensables de los procesos de apertura a la participación ciudadana, sino que por lo general cualquier evaluación ha sido hasta el momento realizada desde la visión institucional.

Deberá darse al sistema de participación la suficiente importancia para la continuidad de la desinstitucionalización del proceso, mediante el fortalecimiento de organizaciones sociales, de ciudadanos que persigan bienes colectivos, y que busquen influir en los procesos de toma de decisiones políticas, permitiendo el paso de interacciones formales entre los ciudadanos, a la proposición de acciones que influyan en procesos políticos.

Lo que le queda a la población implicada en este proceso participativo es la consolidación definitiva de la ciudadanía más “completa”: activa, implicada en procesos de acción colectiva; que logra independencia de la institución, fortaleciendo la participación y procurando relaciones eficaces, pero no subordinadas, con el municipio.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrera, Augusto, Sistema de Gestión Participativa para el Distrito Metropolitano de Quito, PGU-CIUDAD, Quito, 2000.
- Bolos, Silvia, “Construcción de nuevas formas de participación ciudadana”, Revista Ciudades #41
- Maiz, Ramón, “Democracia participativa”, Metapolíticas #18
- Morales, Laura, “Participación política y pertenencia a grupos políticos, Revista Ciudades #94.
- Touraine, Alan, El retorno del actor,
- Unda, Mario, Movimientos sociales y ciudadanía, CIUDAD, 1997
- Vargas, Virginia, Procesos de formación de las ciudadanías globales en el marco de sociedades civiles globales. Pistas de análisis.