

AUGUSTO BARRERA GUARDERAS
Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito

DIEGO MANCHENO
Director del Instituto de la Ciudad

LECTURAS DE LO PÚBLICO EN EL NORORIENTE DEL DMQ

INSTITUTO DE LA CIUDAD

Fundación Rururbana

EQUIPO INVESTIGADOR
FUNDACIÓN RURURBANA:
Ximena Cabrera Montúfar
Diego Carrión Sánchez
Elsa Moreno González
Jorge Zanafria Vásconez

LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN
URBANÍSTICA / ESTUDIO URBANÍSTICO:
Verónica Guerrero Prado
Patricio Moreno Vaca

© 2013, DMQ
ISBN: 978-9942-9945-1-6
Edición: Eugenia Endara y Esteban Crespo
Diagramación: www.azucaingenio.com
Foto portada: Jorge Anhalzer
Imprenta: Gráficas Ayerve C.A.
Quito, 2013

La reproducción parcial o total de esta obra,
por cualquier medio, sin el consentimiento
expreso de los titulares del *copyright*, está
prohibida al amparo de la legislación vigente.

Impreso en Ecuador
Printed in Ecuador

Instituto de la Ciudad
Venezuela N° 976 y Mejía
(593 2) 3952300 (ext. 16004)
www.institutodelaciudad.com.ec

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
El proyecto de investigación y el área de estudio	11
<i>Delimitación del área de estudio</i>	11
<i>Características generales de las parroquias comprendidas en el área de estudio</i>	13
Sobre la metodología de investigación	16
<i>Entrevistas a profundidad</i>	17
<i>Encuesta socioeconómica y de opinión</i>	17
<i>Levantamiento de información urbanística</i>	18
<i>Proceso de formación en Investigación Acción Participativa</i>	19
Sobre los contenidos del informe	19
LO PÚBLICO	21
Cómo concebir lo público	21
<i>La relación entre lo público y lo privado</i>	21
<i>Relación entre lo público y el espacio público</i>	24
<i>Lo público desde una visión institucional-estatal</i>	26
<i>Opinión pública y esfera pública</i>	30
Temas públicos y temas privados	32
Problemas de lo público	34
<i>Competencias y coordinación institucional</i>	34
<i>Ruptura del tejido social a nivel barrial</i>	36
<i>Acceso a obras y servicios</i>	39
<i>Movilidad</i>	41
<i>Educación y salud pública</i>	43
<i>Seguridad</i>	44
<i>Problemas que enfrentan los jóvenes</i>	46
<i>Falta de participación por parte de los jóvenes</i>	47
Opinión sobre las instituciones públicas	49
<i>Opinión sobre los gobiernos parroquiales</i>	50
<i>Opinión sobre el Municipio de Quito</i>	52
<i>Acceso a los funcionarios públicos</i>	54
LA PARTICIPACIÓN COMO EXPRESIÓN DE LO PÚBLICO	58
Principales actores presentes en el territorio	58
<i>Actores políticos</i>	58
<i>Actores económicos y/o gremiales</i>	62
<i>Actores culturales</i>	64



<i>Actores deportivos</i>	66
<i>Actores religiosos</i>	67
Los espacios de lo público	68
<i>La fiesta</i>	68
<i>La minga</i>	70
<i>Organizaciones comunitarias</i>	73
<i>Espacios de participación propuestos por las instancias de gobierno local</i>	75
Formas de participación	76
Factores motivacionales para la participación	80
<i>Prioridades y motivaciones</i>	80
El espacio público	89
<i>Concepciones teóricas sobre el espacio público</i>	89
Características que definen al espacio público	98
<i>Acceso libre</i>	98
<i>No pertenecer a un dueño particular o pertenecer al Estado</i>	99
<i>Amplitud y capacidad de albergar a muchas personas</i>	99
<i>Espacios para la recreación y el encuentro de la comunidad</i>	99
<i>Centralidad</i>	99
Situación del espacio público	100
<i>Configuraciones barriales: una tipología sugerida</i>	100
<i>Barrios centrales o «tradicionales»</i>	100
<i>Lotizaciones o «barrios aldeaños»</i>	101
<i>Conjuntos habitacionales privados</i>	103
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA	105
Participación	105
Espacio público	106
Obra pública	107
BIBLIOGRAFÍA	109
ANEXOS	111

PRESENTACIÓN

Desde el último tercio del siglo XX, la ciudad de Quito ha experimentado un impresionante proceso de crecimiento y metropolización relacionado con una serie de factores económicos y políticos, entre ellos, el desplazamiento de moradores desde los barrios del Centro Histórico hacia otros periféricos y urbano-marginales, la migración interna desde otras ciudades y provincias del país, el desarrollo de proyectos inmobiliarios, formales o no, en zonas de baja plusvalía ubicadas alrededor del centro urbano y el proceso de descentralización administrativa implementado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

La consolidación del Distrito Metropolitano ha tenido importantes repercusiones en las parroquias rurales que rodean a la ciudad, llegando en algunos casos a transformaciones totales, afectando decisivamente sobre su paisaje (natural y social), su cultura y su vida económica y política. En otros casos, la incorporación de estas parroquias a la metrópolis se produce de forma conflictiva, pues los territorios, a pesar de estar siendo prácticamente absorbidos por la ciudad en términos espaciales, conservan considerables distancias simbólicas y culturales o experimentan una suerte de superposición de elementos de ruralidad y urbanidad. La normativa municipal debe dirigir su atención a estas parroquias, cuya realidad no corresponder plenamente a la de los barrios urbanos.

La descentralización político-administrativa y la consciente promoción o reconocimiento de centralidades, supone el análisis y replanteamiento, en muchos casos, de elementos clave como la transferencia de competencias, la planificación participativa, el retorno de lo público y el rescate del espacio público, pero por sobre todo, del reconocimiento de la diversidad étnico – cultural y de sus propios significados del “desarrollo urbano”. Se trata, por cierto, de un proceso que debe tener sus propios ritmos y complicaciones, por lo cual resulta oportuno evaluar periódicamente sus dinámicas.



Es en este contexto que se ha considerado necesario dar una mirada a la situación de las parroquias del nororiente de Quito, por medio de un estudio focalizado en cuatro sectores, a fin de conocer cómo se construye el significado de lo público y el espacio público, de qué manera se relacionan estas concepciones con la forma en que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito aborda estos mismos temas, cuáles son los principales problemas de las parroquias nororientales y qué puede hacerse para mejorar las relaciones de trabajo, de colaboración y de relación entre los diferentes niveles de gobierno, en beneficio de los habitantes de esta importante zona del distrito.

Los principales resultados de esta investigación han sido recogidos en la presente publicación, para contribuir a la comprensión de la problemática urbana en el Distrito Metropolitano de Quito y con la clara intención de aportar con alternativas de política pública que dejen de lado lo homogéneo y estandarizado y procuren reconocer la diversidad, lo heterogéneo para, sobre esta base, construir cohesión y sentidos de pertenencia social y enriquecer el debate sobre lo público en función de la construcción de una convivencia más equitativa y democrática.

Diego Mancheno
Director Instituto de la Ciudad

INTRODUCCIÓN

Las parroquias rurales ubicadas al nororiente de la ciudad de Quito¹, entre ellas, Calderón, Llano Chico y Nayón, mantienen una relación compleja con la urbe. Por un lado, se encuentran incorporadas casi en su totalidad al Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), proveen mano de obra para diferentes industrias y servicios de la ciudad y albergan públicos y consumidores de la oferta comercial y cultural de la capital. Por otro lado, son territorios relativamente separados del centro urbano, caracterizados por ciertos niveles de ruralidad, desprovistos en mayor o menor medida de los servicios propios de una ciudad, y, en algunos casos, guiados por una lógica organizativa y de convivencia más cercana a la de una matriz cultural agraria que a la de una matriz cultural moderna.

Esta configuración político-espacial (centro-periferia) y la complejidad que caracteriza tanto a estos territorios como a las relaciones que estos mantienen con la ciudad de Quito tienen su explicación en el crecimiento de la urbe y en su aproximación cada vez más acelerada hacia estas parroquias, las que anteriormente se hallaban claramente separadas.

El crecimiento de Quito, que cobró fuerza en las décadas de 1960 y 1970 con el desarrollo del parque industrial y con el apareamiento de múltiples programas habitacionales, entre otros, no ha cesado hasta la actualidad, y generó así dos niveles de proximidad: a) el acortamiento de las distancias témporo-espaciales y simbólicas entre la urbe y algunos poblados antes rurales como Cocotog, Oyacoto y Llano Grande, y b) la casi total eliminación de distancias con respecto a lugares como Calderón, territorio que ha sido prácticamente absorbido por la ciudad, debido en gran parte a que se encuentra atravesado por una importante vía de comunicación, la Panamericana Norte. El paso de esta autopista, que conecta a la ciudad de Quito y a la provincia de Pichincha con el norte del país, ha generado que Calderón se haya convertido en una importante zona industrial y comercial del nororiente del DMQ, y que, en las parroquias de Llano Chico y Nayón, sea cada vez más influyente la presencia de la avenida Simón Bolívar (popularmente conocida como «Nueva Oriental»), importante vía perimetral de la ciudad.

Pese a este crecimiento de Quito hacia las periferias nororientales, los territorios antes mencionados no pueden ser vistos de ninguna manera como una simple extensión de la ciudad, pues guardan en buena medida características particulares muy importantes, como una configuración del uso del suelo distinta, hábitos y patrones habitacionales diversos, una composición e identifica-

1 Capital del Ecuador y de la provincia de Pichincha.

ción étnica particular y, quizás, un conjunto de necesidades y una concepción del espacio público desemejantes de las que tienen los habitantes ciudadanos.

Así, las parroquias del nororiente de Quito se presentan como territorios que se desarrollan en medio de una tensión compleja entre lo urbano y lo rural. Es por esto que las políticas públicas diseñadas desde las instituciones de los diferentes niveles de gobierno local, principalmente desde el Municipio de Quito, deben tomar en cuenta dichas particularidades y deben considerar que las concepciones, necesidades, problemas y soluciones de sus habitantes pueden no ser las mismas que las de quienes habitan en los barrios urbanos. Así, un proyecto o un programa público que puede ser apropiado para un barrio de la ciudad de Quito puede resultar ineficiente o incluso innecesario en un barrio o comuna de la periferia nororiental del Distrito.

En este contexto, a fin de guiar de mejor manera el diseño y la aplicación de las políticas públicas del Municipio de Quito hacia las parroquias rurales, resulta necesario, contar con un conocimiento más cercano de la realidad de las mismas; saber cuáles son sus particularidades en términos territoriales, urbanísticos, socioeconómicos y socioculturales, así como identificar algunos de sus principales problemas y alternativas de solución. De la misma manera, con la intención de establecer una mejor relación entre estas poblaciones y las instituciones gubernamentales, es importante indagar acerca de cuáles son las concepciones de lo público y del espacio público existentes en cada uno de estos sectores, y la forma en la que estas ideas han influido en el tratamiento de sus problemas y necesidades particulares, así como acerca de cuáles son las principales potencialidades y limitaciones de los espacios organizativos presentes en cada uno de estos territorios.

De esta manera, el tratamiento de estos temas permitirá, por un lado, contar con un diagnóstico general de la situación actual de las parroquias mencionadas, con un entendimiento de los procesos económicos y sociales que han conducido a la misma, y con una comprensión de cómo se han construido las concepciones sobre lo público y lo privado en estos territorios. Por otro lado, facilitará la identificación de algunas posibles líneas de acción futuras, tanto para las diferentes instituciones gubernamentales como para las mismas organizaciones sociales presentes en el territorio.

El proyecto de investigación «Las concepciones de lo público y el espacio público en las parroquias del nororiente de la ciudad de Quito» surgió de la necesidad de abordar la problemática antes mencionada y de conocer cuáles han sido los efectos del crecimiento de la ciudad de Quito hacia las parroquias rurales ubicadas al nororiente del Distrito en términos territoriales, urbanísticos, socioeconómicos, culturales y políticos.

EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN Y EL ÁREA DE ESTUDIO

Delimitación del área de estudio

El proyecto de investigación fue llevado a cabo por un equipo consultor de la Fundación Rururbana², en coordinación con el Instituto de la Ciudad de Quito, entre octubre de 2011 y enero de 2013. Para fines del presente proyecto y la ejecución de ciertas actividades investigativas, especialmente la observación y el levantamiento de información urbanística, fue necesario delimitar de manera precisa el área de estudio en cada uno de los sectores que conforman la muestra teórica de las parroquias en donde se efectuó la investigación.

La muestra teórica de investigación estuvo conformada por tres parroquias: Nayón, Llano Chico y Calderón, y una comuna, la de Llano Grande, perteneciente a esta última. Estos sectores fueron considerados en función de varios criterios que se mencionan a continuación.

Calderón es la parroquia rural más importante del DMQ, tanto por el desarrollo urbanístico y el crecimiento poblacional que ha experimentado en las últimas décadas, como por su centralidad comercial en la zona. Además, constituye un territorio con particularidades muy importantes, como contar con alrededor de 220 barrios, divididos en 8 sectores, caracterizados por una gran diversidad étnica y social.

Siendo parte de la parroquia de Calderón, desde una opción metodológica se seleccionó como un territorio aparte a la Comuna de Llano Grande, tanto por su extensión como por la dinámica de las transformaciones que ha soportado. Se trata de un sector que, enclavado en una comuna indígena, en la actualidad se encuentra rodeado por una multitud de barrios y urbanizaciones privadas.

Un tanto más al sur de Calderón y Llano Grande y colindando con esta comuna se encuentra la parroquia de Llano Chico, la que presenta características muy similares a las de Zámbara³, tanto en términos territoriales como urbanísticos y socioculturales. Es un territorio que, a diferencia de los dos primeros, no ha experimentado los mismos niveles de desarrollo urbanístico: no han proliferado las urbanizaciones ni conjuntos privados, aunque se evidencia un proceso de lotización y privatización de terrenos antes comunales o familiares.

Finalmente, se incluyó a la parroquia de Nayón, localizada hacia el lado oriental de la avenida Simón Bolívar y colindante con las parroquias de Zám-

2 Fundación Rururbana es una organización no gubernamental sin fines de lucro, creada en junio de 2013, compuesta por un equipo multidisciplinar de profesionales en la rama social. Los principales objetivos de trabajo están vinculados al ámbito social: levantar un espacio multifacético de uso público; promover la democratización del acceso a la producción cultural; impulsar la autogestión popular como resolución, en primera persona, de problemas sociales concretos; generar iniciativas de cooperación popular en sus más diversos modos.

3 Parroquia rural del DMQ, localizada en el nororiente de Quito y cercana al área de estudio, que no fue considerada para conformar la muestra teórica.



biza y Cumbayá⁴. La ubicación geográfica de esta parroquia ha determinado que en la actualidad se esté dando un proceso similar al ocurrido con la de Cumbayá, esto es, el surgimiento de varios proyectos inmobiliarios dirigidos a estratos medios y altos de la ciudad de Quito. Este territorio goza de condiciones topográficas y climáticas privilegiadas, lo cual le otorga características muy particulares y le diferencia de las parroquias más norteñas de la muestra.

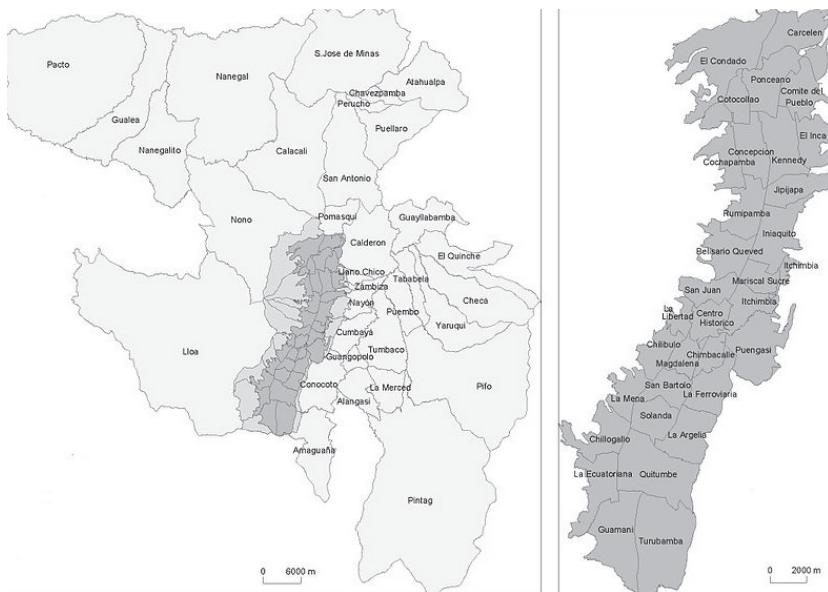
Por otro lado, al interior de cada uno de estos territorios, se hizo una selección de barrios y sectores, de manera que el área de cobertura del trabajo investigativo de campo estuviera mejor definido, tomando en cuenta que se trata de cuatro zonas bastante amplias. Cabe señalar, además, que las parroquias de Llano Chico y Calderón (y dentro de esta la Comuna Llano Grande) pertenecen a la Administración Zonal de Calderón (AZC)⁵, mientras que la parroquia de Nayón pertenece a la Administración Zonal Eugenio Espejo (AZEE) (ver Anexo 1: Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: vista satelital del área de estudio).

4 Al igual que Zámiza, Cumbayá también es una parroquia rural del DMQ, cercana a las del presente estudio, no incluida en el mismo.

5 El DMQ se encuentra dividido administrativamente en 8 zonas conocidas como Administraciones Zonales..

Ilustración 1

DMQ, 2012: mapa de las parroquias del Distrito Metropolitano de Quito



Fuente:

www.google.com.ec/search?q=mapa+de+las+parroquias+del+Distrito+Metropolitano+de+Quito

Elaborado por: Fundación Rururbana

Características generales de las parroquias comprendidas en el área de estudio

Las parroquias rurales ubicadas al nororiente del DMQ han experimentado un notable crecimiento poblacional, así como un intenso proceso de urbanización desde el último tercio del siglo xx. Paralelamente, el proceso de expansión urbana de la ciudad de Quito ha llevado a que cada vez se acorten más las distancias entre dichas parroquias y el centro urbano, dando paso así a la constitución de lo que se conoce como el Distrito Metropolitano de Quito.

Dicho crecimiento responde a un conjunto de factores estructurales, tales como el proceso de renovación urbana acontecido en la ciudad de Quito desde la segunda mitad del siglo xx, que expulsara a moradores del centro urbano hacia áreas periféricas de la ciudad (García, 1985 pág. 22); las olas migratorias del campo hacia la ciudad ocasionadas por el crecimiento de los sectores secundario y terciario de la economía, y el debilitamiento de la agricultura campesina. Adicionalmente, habría que tener en cuenta que estas parroquias han sido valoradas por el bajo precio de la tierra, debido en unos casos a con-

diciones geográficas como la escasez de recursos hídricos y, en otros, a la falta de vías de acceso y a la poca cobertura de servicios básicos, lo que influyó para el desarrollo de la industria inmobiliaria en algunas de ellas.

Dadas estas circunstancias, las tres parroquias estudiadas se presentan como territorios con una configuración mixta o intermedia, puesto que poseen, por un lado, elementos típicamente rurales que por ejemplo se expresan por ejemplo, en la pervivencia de tierras dedicadas a la agricultura familiar campesina (cuya producción se dirige principalmente al consumo doméstico), el mantenimiento de estructuras político-administrativas como las comunas, y la preservación de elementos culturales andinos y populares como las fiestas de la cosecha sincretizadas con festividades religiosas y fundacionales⁶. Por otro lado, poseen elementos de urbanización, como el aumento de su densidad poblacional, la dotación de servicios y equipamiento urbano, la transformación del uso del suelo hacia la vivienda, la industria y el comercio, entre otros⁷. En unos casos, estos elementos de ruralidad y urbanidad se presentan al interior de una misma parroquia, generando ciertos grados de diferenciación interna de un sector a otro, mientras que en otros unas parroquias pueden ser caracterizadas como mayoritariamente rurales y otras, como mayoritariamente urbanas.

En este sentido, cabe señalar algunas diferencias existentes entre parroquias como Nayón y Llano Chico en comparación con Calderón y, dentro de esta, la Comuna de Llano Grande. En primer lugar, podemos observar que, mientras las dos primeras tienen una población que fluctúa entre los 10 000 y 15 000 habitantes, la tercera constituye una de las parroquias más grandes del país, con alrededor de 150 000 habitantes

En segundo lugar, mientras la principal tendencia en las parroquias del nororiente de Quito es el crecimiento de la trama urbana a partir de una sola plaza central, como ocurre en Nayón y Llano Chico, la parroquia de Calderón

6 «Prácticamente, como le digo, [Calderón] es una ciudad de cemento ya. Claro que en el sector de las comunas todavía hay espacio para desarrollar actividades agrícolas, pero en los otros sectores prácticamente es poco ya» (L.O., Gobierno Parroquial de Calderón, 11.10.2011). «Al estar tan cerca [de Quito], con el crecimiento al DMQ, prácticamente desde el punto espacial vemos que somos urbanos, pero desde el punto de vista productivo y lo demás sí guarda cierta ruralidad. Por ejemplo, aquí estamos a cinco minutos del brazo más largo de crecimiento, que es Carcelén. Carapungo ya está integrado, es visualmente urbano, pero si caminamos un poco más allá, también encontramos zonas productivas; al ser zonas productivas, agrícolas, también son consideradas como sector rural por el uso del suelo. Aparte [sic], encontramos un elemento que es muy interesante, que es la presencia de las comunas [...]» (E.S., Administración Zonal Calderón, 26.06.2012).

7 «[...] este sector en sus principios fue de carácter agrícola. Este es el uso primario del suelo. Luego, la expansión de los asentamientos urbanos hizo que poco a poco ese uso fuera modificándose para vivienda; se proyectaron conjuntos habitacionales que aumentaron la densidad poblacional del sector. De igual manera, el desarrollo que la vía principal ha tenido llevó al desarrollo de la actividad comercial junto a esta. Todos estos factores han ayudado a [que se genere] una nueva caracterización del sector» (En Fundación Rururbana, Informe de Estudios Urbanísticos, Diagnóstico Parroquias, Quito, 2012).

se presenta como un territorio con múltiples centralidades, alrededor de las cuales se han desarrollado los diferentes sectores que la constituyen, los cuales, como se anticipó más arriba, presentan diferentes niveles de ruralidad y urbanidad entre sí⁸. En tercer lugar, Calderón se presenta, con relación a las otras parroquias estudiadas, como aquella en la que las actividades industriales y comerciales han alcanzado un mayor grado de desarrollo, pero también como la parroquia en donde se evidencian los mayores conflictos típicamente urbanos, como problemas de vialidad, movilidad y seguridad. Estas diferencias, entre otras, pueden explicarse parcialmente por las diferentes condiciones de accesibilidad y comunicación que estas parroquias han tenido, tanto con relación a la ciudad de Quito, como con otras provincias del país, ya que, si la parroquia de Calderón ha estado atravesada por la autopista Panamericana Norte desde hace varias décadas, las parroquias de Nayón y Llano Chico se han mantenido, en cierto modo, incomunicadas hasta muy recientemente que se construyó la autopista Simón Bolívar y otras vías de acceso desde la ciudad de Quito⁹.

Otra característica de las parroquias del nororiente de Quito, es el hecho de que estas se han constituido en *centralidades satélite* con respecto al centro urbano. Tal aspecto denota la existencia de flujos y relaciones de doble vía entre la ciudad y las parroquias rurales, aunque marcadas por la preeminencia del centro urbano en términos de la carga de actividades y de personas que soporta. Esto quiere decir que, si bien existe un importante flujo diario de personas desde el centro urbano hacia las parroquias, ya sea por motivos de estudio o trabajo, es mayor el flujo de personas desde las parroquias hacia Quito¹⁰. Esta circunstancia implica, a su vez, que los habitantes de las parroquias permanecen la mayor parte del día en la urbe, regresando a sus viviendas solamente después de realizar sus actividades en el centro urbano. Por tal motivo, se considera que estos sectores se han convertido también en barrios «dormitorio»¹¹.

8 «Esta parroquia [Llano Chico] se fue consolidando alrededor de la plaza, lo que dio lugar a su estructura urbana, la que se asienta sobre una topografía regular. Esto, a su vez, va formando la trama reticular generadora de los espacios, principalmente en el centro de Llano Chico, a partir de lo cual se disponen los espacios tanto públicos como privados». «Su plaza central [de Nayón] es de gran importancia. A su alrededor se encuentran edificios como la iglesia y las oficinas de gobierno local. Desde aquí se van distribuyendo las viviendas, las cuales son homogéneas y se encuentran ubicadas en línea de fábrica» (En Fundación Rururbana, Informe de Estudios Urbanísticos, Diagnóstico Parroquias, Quito, 2012).

9 «La Avenida Simón Bolívar y la Panamericana Norte son [actualmente] las principales vías conectoras con la parroquia [de Llano Chico]. Por su buen funcionamiento y su buen estado han acercado a Llano Chico a la ciudad de Quito, pero esta cercanía a la ciudad está dando paso a la urbanización, lo que desplaza al carácter agrícola de la parroquia» (En Fundación Rururbana, Informe de Estudios Urbanísticos, Diagnóstico Parroquias, Quito, 2012).

10 En este punto, nuevamente es necesario marcar una particularidad en el caso de la parroquia Calderón, donde, además del mencionado flujo hacia y desde la ciudad de Quito, existe también un flujo interno de personas, de unos sectores a otros.

11 «[...] la gente que vino es gente que viene solo a dormir, no es gente que habita, que vive, que sueña con ver una parroquia mejor, con ver algo diferente. El pueblo de Calderón ya no



Finalmente, cabe señalar una característica adicional observada en los sectores estudiados, que bien podría entenderse como una expresión de las tendencias arquitectónicas que sigue el proceso de urbanización en estas parroquias, pero también como una manifestación a nivel parroquial de los patrones de centralización del gasto público propios de las metrópolis latinoamericanas. Tal característica viene dada, por un lado, por el hecho de que el trazado urbano tiende a ser más regular en los sectores más cercanos a las plazas centrales y más «intuitivo» en los sectores más alejados o periféricos¹², y por otro lado, por la constatación de que los barrios más céntricos tienden a estar mejor provistos en términos de servicios públicos, infraestructura vial y equipamiento urbano, en contraste con los barrios periféricos, los cuales presentan importantes carencias en los aspectos señalados¹³.

Todas las características antes señaladas con respecto a las parroquias del nororiente de Quito en general, así como las particularidades que diferencian a unas de otras, deben ser consideradas si queremos tener una visión comprensiva del área de estudio, a fin de entender de mejor manera, las formas en que se concibe el espacio público y a fin de diseñar la política pública que permita incidir en estos territorios para beneficio de sus habitantes.

SOBRE LA METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

La metodología de investigación utilizada a lo largo del proyecto incluyó una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas. La información aquí presentada es producto de la sistematización de la información recogida a través de investigación documental y trabajo de campo realizado en los barrios y sectores definidos previamente.

es un pueblo, es un hotel [...]» (A.H., Asociación Artesanal de Productores Progresistas del Mazapán Calderón, 20.03.2012). «Cuando estaba con mi familia y amigos, existía un poco de organización; pusimos una alarma comunitaria, salíamos a las mingas, nos reuníamos. Pero cuando migró la gente con quien se tenía afinidad y simpatía, la mayoría que quedamos tenemos que trabajar, se sale muy temprano y se llega ya tarde, casi no nos vemos; los fines de semana nos ocupamos en los quehaceres domésticos» (M.V., 15.06.2012).

12 «Entre más se alejan de la plaza central los diferentes sectores, el trazado urbano, la imagen urbana y la arquitectura en general van cambiando y adquieren un carácter más informal. La morfología urbana del sector [...] es heterogénea y varía dependiendo de igual manera de su cercanía con la plaza central; entre más lejos, más intuitiva y desordenada, respondiendo únicamente a las necesidades de crecimiento de la parroquia» (En Fundación Rururbana, Informe de Estudios Urbanísticos, Diagnóstico Parroquias, Quito, 2012).

13 «Los barrios que conforman Nayón, sus espacios públicos y privados y su estado de conservación dependen mucho de su cercanía con el centro de la parroquia. Es decir, entre más cerca están del parque central, se encontrarán en mejores condiciones y contarán con todos los servicios, a diferencia de los sectores que se encuentran alejados de la plaza central de Nayón que no cuentan con espacios públicos, o donde los pocos que tienen no están en buen estado o no abastecen la demanda del sector» (En Fundación Rururbana, Informe de Estudios Urbanísticos, Diagnóstico Parroquias, Quito, 2012).

Entre las principales actividades investigativas realizadas debemos mencionar: la aplicación de entrevistas a profundidad con representantes de gobiernos locales, organizaciones barriales y con diversos espacios organizativos de las parroquias; la realización de una mesa de diálogo con representantes de los gobiernos parroquiales; la celebración de un concurso sobre la memoria histórica; la realización de talleres y grupos focales con jóvenes y mujeres, y la aplicación de una encuesta socioeconómica y de opinión en los cuatro territorios comprendidos en la muestra teórica de la investigación.

Entrevistas a profundidad

En cuanto a la aplicación de entrevistas a profundidad, cabe señalar que, en un primer momento, se desarrollaron entrevistas de acercamiento a los territorios seleccionados para el estudio, para lo cual se hizo una primera ronda de entrevistas cortas a representantes de los gobiernos locales (gobiernos de las parroquias de Calderón, Llano Chico y Nayón, y cabildo de la Comuna Llano Grande). Estas entrevistas «exploratorias» le permitieron al equipo investigador tener una primera visión panorámica del área de estudio, así como obtener un primer listado de personas y organizaciones a las cuales acercarse para continuar con entrevistas más detalladas en torno a los temas de investigación.

En la parroquia Calderón y en la Comuna Llano Grande, se seleccionaron ocho sectores de investigación en cada uno de los territorios y se aplicaron alrededor de cuatro entrevistas a profundidad en cada uno, mientras que en las parroquias de Llano Chico y Nayón, al ser más pequeñas en términos territoriales y poblacionales, se eligieron cuatro sectores de investigación en cada una, aplicando el mismo número de entrevistas. Por lo tanto, a lo largo de todo el proyecto de investigación, se efectuaron un total de 72 entrevistas a profundidad. Las entrevistas semiestructuradas tuvieron una base teórica proveniente de un trabajo previo de revisión y discusión bibliográfica, y apuntaban a conseguir información que le permitiera al equipo investigador poner a prueba las hipótesis de trabajo. Las entrevistas fueron aplicadas a dirigentes barriales, representantes de instituciones educativas, representantes de diversos espacios organizativos y, moradores (hombres y mujeres) en general. Estas entrevistas fueron grabadas y posteriormente transcritas y sistematizadas (ver Anexo 2: Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: listado de entrevistas realizadas y citadas en el presente trabajo).

Encuesta socioeconómica y de opinión

Con respecto a la encuesta socioeconómica y de opinión aplicada por el equipo investigador, esta se realizó cuando prácticamente se había concluido el trabajo de investigación cualitativa y obedeció a la necesidad de contrastar con datos cuantitativos las opiniones y testimonios arrojados por las entrevistas y grupos focales.



Para la aplicación de la encuesta socioeconómica y de opinión sobre las concepciones de lo público y del espacio público, se elaboró una boleta de encuesta con 74 preguntas, distribuidas en tres partes: aspectos socioeconómicos, concepciones de lo público y concepciones sobre el espacio público. Se aplicó un total de 110 encuestas en las parroquias de Nayón, Llano Chico, Calderón (excluyendo las comunas de Santa Anita, Oyacoto, San Miguel y La Capilla) y la comuna Llano Grande. Previamente, como parte de la metodología de investigación de campo, el equipo investigador había delimitado su radio de intervención a un conjunto de barrios o sectores en el interior de cada uno de estos territorios, de manera que el operativo de encuesta se circunscribió también a dichos barrios y sectores. Finalmente, con anterioridad a la realización de la encuesta, se hizo un ejercicio de cálculo y estratificación de la muestra, en función de los datos poblacionales de cada territorio de estudio (ver Anexo 3: Calderón, Llano Chico y Nayón: estratificación de muestra para encuesta socioeconómica y de opinión de las parroquias del nororiente de Quito). Cabe señalar que la encuesta fue aplicada siguiendo un método aleatorio de conteo de casas y priorización según criterios de edad y sexo.

El operativo de encuesta se llevó a cabo en un solo día, dividido en dos jornadas: mañana y tarde. Se seleccionó un día sábado para su aplicación, con base en la constatación de que un importante porcentaje de la población desarrolla buena parte de sus actividades diarias en la ciudad de Quito, mientras que los fines de semana pasa más tiempo en sus lugares de residencia. El equipo a cargo del operativo de encuesta estuvo conformado por los investigadores del proyecto y 32 personas que participaron en el proceso de formación sobre la metodología de Investigación Acción Participativa (IAP) del cual se hablará más adelante. En los días subsiguientes al operativo, las boletas fueron procesadas para fines de tabulación de los resultados de la encuesta.

Levantamiento de información urbanística

Con la intención de construir un diagnóstico integral de la situación de las parroquias estudiadas, se realizó un trabajo de observación y levantamiento de información urbanística en los sectores seleccionados para la investigación dentro de cada una de ellas. Este trabajo permitió hacer un diagnóstico principalmente en términos de cobertura de servicios básicos (agua potable, alcantarillado, luz eléctrica y alumbrado público), estado de vías de acceso y conectoras, situación de espacios públicos y equipamientos urbanos. Los resultados de este trabajo de observación y levantamiento de información fueron a su vez contrastados con datos estadísticos oficiales (en el caso de la cobertura de servicios básicos). Tales datos le permitieron al equipo investigador establecer, por una parte, algunos de los principales problemas de las parroquias en cuanto al espacio público y, por otra, entendido en términos más físicos o de infraestructura pública, así como un análisis urbanístico de los territorios, por

ejemplo, en cuanto a la presencia de diferentes tipos de centralidades en cada uno de ellos.

Proceso de formación en Investigación Acción Participativa

De manera complementaria a las actividades centrales del trabajo investigativo, el equipo propició un proceso de capacitación en la metodología de IAP dirigido a moradores de cada territorio en estudio. En la mayoría de casos (Calderón, Llano Grande y Nayón), el proceso se llevó a cabo con jóvenes estudiantes de planteles educativos de cada zona, mientras que en la parroquia Llano Chico, el grupo estuvo conformado por habitantes de edad adulta. Este esfuerzo respondió al interés de la Fundación Rururbana en formar equipos investigadores in situ conformados por personas de las mismas parroquias, que pudieran a futuro generar sus propios procesos de investigación e intervención.

En unos casos, el proceso fue más exitoso y tuvo mejor acogida que en otros, siendo los grupos de Llano Grande y Llano Chico los que mayor constancia e interés demostraron, llegando incluso a participar junto al equipo investigador en la aplicación de la encuesta socioeconómica y de opinión.

SOBRE LOS CONTENIDOS DEL INFORME

Con respecto al desarrollo de los temas que inspiraron la presente investigación, esto es, lo público y el espacio público en las parroquias del nororiente de la ciudad de Quito, en este documento se hace una exposición de las principales formas en que estos son concebidos por parte de representantes y habitantes de estas zonas en general, así como de los temas más relevantes identificados a lo largo del proceso investigativo.

Al hablar de lo público, se parte del entendimiento de que esta es una categoría polisémica y en construcción permanente, puesto que las diversas concepciones, definiciones y entendimientos sobre lo público, corresponden a diferentes contextos históricos, fenómenos sociales, visiones de la vida y múltiples formas de interacción social. Por tal motivo, su concepción se halla en constante construcción y discusión.

En la primera parte, se exponen las diferentes formas de concebir lo público, así como las interpretaciones y aplicaciones prácticas que estas tienen desde una visión institucional y por parte de las organizaciones y habitantes de las parroquias del nororiente de Quito. Luego, se revelan algunos de los principales problemas que las parroquias estudiadas presentan en términos de «lo público», esto es, con respecto a las relaciones entre los diferentes actores presentes en ellas y también con respecto a los temas que los habitantes de las parroquias consideran como prioritarios.

A partir del entendimiento de «lo público» como la interacción entre las personas y miembros de una colectividad, cuyo objetivo es el bienestar común, se concibe el requerimiento de espacios en donde tal interacción pueda pro-



ducirse y desarrollarse. En las parroquias del nororiente de Quito se identifican varios espacios donde la colectividad se desenvuelve, como la fiesta, la minga, los diferentes tipos de organizaciones, los grupos culturales o los espacios de participación propuestos desde las instituciones de gobierno. Por esta razón, en la segunda parte del documento se hace una identificación de los principales actores presentes en las parroquias del nororiente, así como de los más relevantes espacios de lo público y de varias formas de participación y de algunos factores motivacionales que la impulsan.

El espacio público en las parroquias del nororiente de Quito (si bien esta categoría puede ser definida en términos bastante generales como el ámbito donde se produce el encuentro de los diversos o donde se forma la opinión pública) será abordado desde su dimensión físico-espacial, distinguiéndolo de los conceptos de *esfera pública* u *opinión pública*.

En la tercera parte se plantea un conjunto de formas de concebir el espacio público, tanto a nivel teórico como a partir de la vivencia de los habitantes de las zonas estudiadas. Luego, se hace un reconocimiento de algunas características que definen aquello que en las parroquias del nororiente es considerado como espacio público. Finalmente, se plantea un breve diagnóstico general de la situación del espacio público en el área de estudio, con base en una tipología de configuraciones barriales propuestas a partir del trabajo de campo realizado. De esta manera, intentamos recoger un conjunto de elementos que permitan entender la complejidad contenida en el tratamiento de lo público y del espacio público en sus diferentes ámbitos.

El documento termina con una sección de conclusiones y recomendaciones de política pública, las cuales se espera sirvan para orientar de mejor manera la gestión de los gobiernos locales, entre ellos la del Municipio de Quito, en beneficio de las parroquias del nororiente del Distrito. Es del interés del equipo investigador que los resultados de la investigación permitan mejorar la situación de los territorios estudiados, así como ampliar los niveles de participación social y democratizar los procesos de toma de decisiones, en búsqueda de mejores condiciones de vida y mayor democracia para los habitantes de esta parte de la ciudad. Sin duda, quedarán abiertos muchos temas todavía, los cuales podrán ser materia de futuros estudios.

LO PÚBLICO

CÓMO CONCEBIR LO PÚBLICO

Los términos *público* y *privado* se caracterizan por ser polisémicos. En cada ámbito de la vida social se construyen ideas, pensamientos y prácticas correspondientes a intereses personales o intereses colectivos. Asimismo, las diversas concepciones, definiciones y entendimientos sobre las categorías de lo público y lo privado corresponden a diferentes contextos históricos, fenómenos sociales, visiones de la vida y múltiples formas de interacción social. Por tal motivo, su concepción siempre está en constante construcción y discusión.

La utilización de los términos *público* o *privado* responde, en primer lugar, a la necesidad de distinguir las acciones individuales de las colectivas, los temas de índole personal de las discusiones de interés común. En segundo lugar, *público* y *privado* son términos utilizados para denotar una distinción u oposición entre aquello relacionado con la «sociedad civil» y aquello que es propio del Estado. Finalmente, el término *público* es utilizado para referirse a lo que pertenece a la comunidad, especialmente en las zonas rurales, donde perviven valores como la reciprocidad y la solidaridad.

La relación entre lo público y lo privado

Los términos *público* y *privado* hacen referencia a fenómenos diferentes, problemas diversos, acciones dispares, además de supuestos e imágenes del mundo a menudo distintas y hasta divergentes. En este sentido, Nora Rabotnikof distingue tres dimensiones binarias para entender los ámbitos de lo público y lo privado (Rabotnikof, 1998 pág. 2):

- a) Colectivo frente a individual: la comunidad en oposición a lo privado, es decir frente a aquello que es de utilidad e interés individual. El término *público* puede ser utilizado para referirse a todo un pueblo y, por tanto, hace referencia a una autoridad colectiva, a un poder colectivo, cargando al término de un sentido político.
- b) Visibilidad frente a ocultamiento/manifiesto frente a secreto: lo público es visible, se despliega a la luz del día, en oposición a lo privado entendido como aquello que se aparta de la mirada de los otros, a la comunicación y al escrutinio y conecta con lo sacro.
- c) Apertura frente a clausura: lo público se define como lo accesible, mientras que lo privado está a disposición de personas particulares. Lo público, al no ser objeto de apropiación particular, se encuentra abierto, distribuido. De allí se deriva el término *el público*, ‘conjunto de personas que se benefician de esa apertura’. El símbolo de lo privado como apropiación es la clausura, la cerca.



La interioridad y la exterioridad son aspectos importantes a ser tratados en las definiciones de lo público y lo privado, según Paula Soto. La autora entiende de la *interioridad* y la *exterioridad* en relación con el espacio familiar (adentro) y un espacio exterior (afuera). Lo interior se refiere al espacio de lo privado, lo familiar, ese «adentro que definirá una zona de seguridad y clausura».

Del espacio interior se desprenden todas aquellas acciones que en una cultura se identifican con aspectos de la vida privada: el cuidado del cuerpo, la vida reproductiva y la socialización, entre otras (Soto, 2009 pág. 2).

La casa no solo es el lugar donde los sujetos comen o duermen; la casa produce, marca, dibuja a los sujetos. Allí se desarrollan relaciones afectivas, el placer y la sexualidad. Por otro lado, la casa, representada por lo doméstico, se caracteriza por la cercanía, la familiaridad, las relaciones personalizadas, que ocurren a puertas cerradas, bajo códigos íntimos compartidos.

A todo esto se suma la corriente de pensamiento político feminista, que distingue dos ámbitos en cuanto a la dicotomía público y privado. Lo público está relacionado con el mercado y la política, mientras que lo privado, con el ámbito familiar y doméstico. La crítica de algunas feministas nace justamente, desde la desvalorización del ámbito doméstico en el que inequitativamente las mujeres ejercen roles diferenciados en relación a las tareas cotidianas de los hombres. Por tal motivo, el movimiento feminista lucha por darle al espacio doméstico la importancia que se requiere y por denunciar las inequidades, opresiones y desigualdades en el hogar.

Por otro lado, otros autores expresan la predominancia en lo público de lo «simulado o actuado». Lo público es el lugar en que los actores sociales representan sus papeles públicos, puestos en escena frente a un público desconocido (Sennett, 1978; Goffman, 1963). Mientras tanto, el ámbito privado se desarrolla a puertas cerradas, en el *backstage* fuera de la mirada del público, en situaciones de amistad y complicidad en donde se desarrollan las relaciones sociales bajo sus propios códigos.

Siguiendo en la misma línea, según Hans-Paul Bahrdt, vivir en la ciudad significa habitar en un lugar de integración entre la esfera de lo público y la esfera de lo privado. Estas dos esferas están caracterizadas por comportamientos «esencialmente diferentes del individuo». La esfera pública está distinguida por comportamientos estilizados y de presentación, mientras que en la esfera privada prevalecen los comportamientos personalizados, emotivos. En la esfera pública, el hombre adopta un comportamiento *estilizado*, «aceptando normas, preceptos y actitudes de la colectividad» (Bahrdt, 1961 págs. 101-102).

En «Lo Público: Un espacio en disputa», los autores ubican el análisis de lo público como un ámbito en el que se disputan sus significados y sus usos. La disputa sobre lo público, más que tratarse de acciones desde las instituciones

públicas, se basa en la diversidad de entendimientos sobre lo público. Para los autores, lo público deviene en sí mismo un espacio de luchas frente a la desigualdad y la injusticia social, por el reconocimiento de la diferencia, por la ciudadanía y la democracia (Paredes, Thayer y Elizalde, 2012).

Luciano Elizalde, en su artículo sobre lo público, define a lo público como lo colectivo y a lo privado como lo individual, pero además lo público está identificado como lo «no secreto» y lo privado como lo «secreto» (Elizalde, 2008 pág. 130). La diferencia entre lo público y lo privado, según este autor, surge de dos procesos básicos: la autonomización y la desautonomización, entendidos correspondientemente como la obtención de altos niveles de libertad de decisión, identidad, autocontrol, o la pérdida de los mismos. Además, se relaciona con otro proceso de ocultamiento y de exposición de ciertos tipos de comportamiento. Es decir, los cambios o transiciones de lo público a lo privado o viceversa se basan en los niveles de autonomía o pérdida de la autonomía de las personas en su desarrollo social (Elizalde, 2008 pág. 130).

Por otro lado, en las concepciones acerca de lo público y lo privado expresadas por la población de las parroquias del nororiente de Quito, apreciamos en un primer momento un claro sentido de diferenciación entre lo que es público y lo que es privado. en dos ámbitos de interacción social: las relaciones en la familia frente a otras relaciones, externas. Estas esferas forman parte importante en la interacción social de los habitantes de las parroquias.

En el nororiente de Quito, la familia constituye el núcleo esencial y primordial para la construcción de las primeras relaciones sociales y afectivas. Es el eje fundamental en el desarrollo del pensamiento, de los sentimientos y las actitudes de los habitantes. La relación que se establece entre familias o entre vecinos es el ámbito extrafamiliar en donde se expresan pensamientos y opiniones; es la esfera en la cual se construye la interacción social, las relaciones de amistad y confianza. Sin embargo, esto no quiere decir que no existan relaciones conflictivas o complejas al interior o exterior de las familias.

Retomando la definición de Nora Rabotnikof, las prácticas, conductas normalizadas y hasta representaciones sociales que se despliegan a la luz del día, sirven para la comunicación y la socialización entre las personas, y para el establecimiento de lo que puede considerarse como actitudes y pensamientos adecuados.

En las parroquias del nororiente de Quito, se identifica a lo público como el acceso libre, sin restricción y clausura; como aquello que es para el beneficio común de la población. Lo público se relaciona con lo colectivo y no con los intereses particulares, a «lo público se puede acceder libre y voluntariamente cuando uno lo desee sin que le cueste un centavo» (FP., 16.02.2012). También está relacionado con aquello que es visible, que se puede exponer. Lo invisible, por otra parte, se despliega en pensamientos y actitudes que se sustraen de la mirada de los otros; no se ubica en el ámbito público, ya que las prácticas que



son invisibilizadas solo se sitúan y se desarrollan en espacios de «confianza», como la casa. Las prácticas que no son visibles están íntimamente relacionadas con lo personal, con rutinas diarias, relaciones afectivas o «prácticas inapropiadas», que se desarrollan en el ámbito privado.

En privado, es el núcleo familiar, los temas que se conversan con mi esposa con mis hijos, porque es dentro del hogar. O sea cada hogar tenemos [sic] nuestros problemas familiares (R.L., 14.04.2012).

También se identifica a lo público como el ámbito donde se discuten «los asuntos de todos».

Pública es cuando nosotros tenemos, por decir, una reunión donde se tiene que tomar decisiones no solo como presidente del barrio, sino tomando decisiones entre todos, o sea todos los del barrio toman la decisión (R.L., 14.04.2012).

Mientras exista una valoración diferenciada de los espacios y una valoración de las conductas que distingue entre acciones espontáneas o representaciones quizás «simuladas», lo visible y lo invisible funcionarán como criterios que posibiliten la relación dentro de las familias y la relación con otros y otras.

Relación entre lo público y el espacio público

De la misma manera, el sentido de interioridad está relacionado con el ámbito familiar-doméstico, ese «adentro que definirá una zona de seguridad y clausura» (Soto, 2009 pág. 2). Así, la población de las parroquias del noroeste, según los testimonios, denomina a la casa como el sitio «seguro», «privado», en el cual se puede «guardar» la intimidad, como un acto de seguridad y confianza (Soto, 2009 pág. 2).

El ámbito íntimo familiar es el espacio privado en el que se desarrollan todas las actividades relacionadas con lo individual. Además, la casa es el sitio en el que ocurren las relaciones afectivas, el placer y la sexualidad, el cuidado del cuerpo y las necesidades biológicas. Estas son manejadas por cada individuo según los patrones culturales del que este provenga. Asimismo, las relaciones familiares están determinadas por códigos íntimos compartidos. La casa es el lugar en el que se aprende de las experiencias de los integrantes de la familia. Tiene que ver también con una cuestión de propiedad.

En cambio, lo privado es la casa, porque la casa es ya de cada uno, tiene sus propios dueños. Alguien que no ha sido invitado no podría ir o entrar a esa casa (J.A., 24.03.2012).

El sentido que se le otorga a la exterioridad está relacionado con el espacio por excelencia para la sociabilidad, que permite el traslado de las personas, en oposición al espacio de interioridad, como la casa. En el espacio exterior o espacio público, se desarrollan las relaciones sociales con otras personas que no pertenecen a la familia, como miembros de la vecindad, amistades, o personas conocidas. Lo exterior; está íntimamente opuesto a lo interior; es el espacio que no es oculto a los ojos de los demás, es el sitio en el cual se interactúa con los otros.

El espacio exterior o público es el sitio en el que se intercambia recíprocamente el lenguaje y todo tipo de expresión corporal, como el saludo, las sonrisas, el caminar, el descansar. Las relaciones sociales con otras personas que no son parte de la familia se realizan en el exterior: es el lugar de la sociabilidad con la vecindad.

La delimitación que existe entre uno y otro espacio, construye el sentido de la apertura y la clausura. La apertura se referirá en las parroquias del nororiente de Quito a la posibilidad de acceder a un sitio que es común para todos. Al no ser objetos de apropiación, estos sitios se encuentran abiertos a «todo el público» o al «conjunto de personas que se benefician de esa apertura» (Rabotnikof, 1998 pág. 3).

De la misma manera, la clausura es entendida como la forma de impedir o limitar el acceso de un grupo de personas a algún sitio. Los símbolos característicos de la clausura son la cerca, la malla y los muros.

Pasa a ser público desde el momento en que se hace la vereda y se utiliza el bordillo de la vereda; eso pasa a ser público. Lo privado es hasta donde tenemos nuestro cerramiento; la obligación de tener nuestro cerramiento, en nuestra familia, nuestra casa, nuestro hogar (R.Q., Barrio San Francisco de Tanda, 10.04.2012).

Como puede colegirse de las entrevistas realizadas, la población percibe la diferencia y la oposición que existe entre el ámbito público y el ámbito privado desde diferentes perspectivas.

Los pensamientos, prácticas y conductas visibles, expuestas, se desarrollan en la esfera de lo social, en la cual se establecen y se conjugan las conductas normalizadas, estilizadas, disciplinadas por la colectividad. Dichas conductas son observables, visibles y no se abstraen de la mirada de las y los demás. Los espacios familiares, como el hogar y la vivienda, son denominados como ámbitos privados.



Lo mencionado anteriormente afirma y evidencia la polisemia de las categorías sociales de lo público y lo privado, que son ámbitos en constante disputa. Los dos ámbitos están en permanente relación puesto que las personas interactúan cotidianamente.

Lo público desde una visión institucional-estatal

Las instituciones de gobierno local (gobiernos parroquiales y gobierno municipal), así como el gobierno central (ministerios, subsecretarías), poseen sus propias interpretaciones acerca de lo público. Sus definiciones, entendimientos y usos pueden ser similares o, por el contrario, pueden diferir con las actitudes, pensamientos y conductas de la población de las parroquias del nororiente de Quito.

Lo público en la visión de la SENPLADES¹⁴

En los últimos tiempos, el tema de lo público ha venido tomando fuerza en el Ecuador, tanto a nivel nacional como a nivel local. En el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-20¹⁵, se relaciona a lo público con la construcción de ciudadanía, con la transparencia y con la necesidad de construir políticas públicas que preserven el derecho de contar con «espacios comunes de encuentro». Se entiende lo público como:

Lo que es de interés o de utilidad común a todos los miembros de la comunidad política, lo que atañe al colectivo y, en esta misma línea, a la autoridad de lo que de allí se emana (Ramírez, 2012 pág. 38).

Una de las principales preocupaciones del gobierno ecuatoriano en los últimos años es la recuperación de lo público de manos privadas o de lógicas privatizadoras. Desde el planteamiento de la SENPLADES, para poder recuperar lo público debería «retomarse la idea de la propiedad y los servicios públicos como bienes producidos y apropiados colectiva y universalmente» (SENPLADES, 2009 pág. 40). Esto significa, sin duda, que el acceso a lo público no puede estar determinado por ningún tipo de restricción o requerir de condiciones para ello. Es decir, que el Estado es quien debe garantizar el libre acceso y el derecho de que todas las personas sean beneficiarias de los bienes públicos existentes. Esto implica, a su vez, que el Estado debe incorporar a su aparato institucional una forma de control de los bienes públicos existentes y recuperar los espacios que deberían ser públicos.

Además de esta tendencia política de recuperación de lo público, la SENPLADES coincide con el planteamiento de Rabotnikof en cuanto a la pareja «visible-invisible». Desde esta institución, se relaciona a lo visible con lo

14 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

15 Elaborado por la SENPLADES.

transparente y a lo invisible con lo fraudulento. Por tal motivo, la SENPLADES en su plan de trabajo propone un accionar visible, transparente, en el que todas las personas tengan la posibilidad de acceder a la información del trabajo de las instituciones públicas. También cuestiona, en sus principios, la privacidad con la que se maneja la violencia intrafamiliar (SENPLADES, s.f.).

Reflexionando sobre los principios del *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*, es fácil entender que al ser el Estado el garante del acceso al bien común (entendido el «bien común» no solo como los espacios o propiedades públicas, sino también como los ámbitos donde se realizan actividades públicas, como los espacios de participación social, por ejemplo), el Estado debe adherir o cohesionar a su plataforma política estos espacios de participación, organizaciones y movimientos sociales (independientes). Caso contrario, no podría ser el garante del bien común.

Por otro lado, la SENPLADES reitera la importancia de hacer partícipes de las decisiones que se tomen en la agenda política del Gobierno a las organizaciones, colectivos y movimientos sociales. Sin embargo, lo que aparentemente sucede es que al «hacer el intento» de incluir a las organizaciones sociales, se confunde la inclusión con la anexión a las líneas políticas manejadas por el Gobierno, es decir, la pérdida de autonomía por parte de dichas organizaciones podría ser una de las consecuencias.

Lo público también es confundido por la SENPLADES con lo estatal, cuando no necesariamente existen solamente espacios públicos creados desde el Estado o que pertenezcan a este aparato. Según lo observado en las parroquias rurales de la ciudad de Quito, por ejemplo, existen diversos espacios colectivos e incluso espacios comunitarios autónomos.

Lo público desde la visión del Municipio de Quito

En lo que se refiere a lo local, es decir a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, un GAD, este concibe lo público como un tema de constante preocupación, que está ligado, al menos en esta administración, a un entendimiento de la sociedad inmersa en la globalización y donde se pretende que las autoridades al frente de los GAD puedan tener una perspectiva de construir «una globalización más racional, cooperativa y equitativa».

Todos los gobiernos locales acompañan este movimiento de desprivatización de lo público y estimulan la creación de espacios más cercanos, de preocupaciones cotidianas, cercanas a los habitantes más permeables al ejercicio efectivo de los derechos y de las virtudes cívicas y republicanas (Barrera, 2009 pág. 1).



En Quito, además, se habla de construir una ciudad solidaria que contribuya al bienestar de la población más necesitada, entendiendo a los habitantes como «sujetos activos de cambio». Según el alcalde, Augusto Barrera, «la construcción del espacio público local no puede reproducir y solapar las segregaciones, exclusiones y asimetrías generadas en el territorio. Esa democracia del nuevo orden mundial debe ser construida también en cada localidad». La ciudad, según el alcalde, debe ser un espacio donde se conjuguen los intereses colectivos y no los intereses particulares, «un proyecto compartido, sustentado en un profundo sentido de ciudadanía, de igualdad, que se trasmite en lo cotidiano» (Barrera, 2009 pág. 13).

Dentro del plan de trabajo del Distrito Metropolitano de Quito, se encuentra además la consigna de «recuperar lo público» como una forma de gestión, valorando la institución pública y los recursos públicos. Este lineamiento se articula a los principios de trabajo del *Plan Nacional del Buen Vivir* plasmado por la SENPLADES. Los gobiernos locales de la ciudad de Quito cumplen una función importante en la recuperación de lo público; los gobiernos parroquiales deben rescatar la gestión pública de interés colectivo, capacitándose para brindar una atención eficiente y correspondiente al respeto del bien común.

En términos de la recuperación de lo público, también uno de los objetivos muy importantes para el alcalde Barrera es «impulsar el ejercicio pleno de la ciudadanía» (Barrera, 2009 pág. 14), en el que prevalece el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, garantizando la dignidad, la igualdad, el bienestar colectivo y la participación social.

El ejercicio pleno de la ciudadanía, según el planteamiento anterior, recalca el libre acceso, el derecho a la igualdad para contribuir al bienestar común, entre otras cosas. Sin embargo, hay que recordar que el término *ciudadanía* también es un término utilizado deliberadamente, sin profundizar la complejidad de esta categoría política. Por ejemplo, no abarca toda la pluralidad social a la que pertenece la población quiteña, diversa en función de determinaciones, como clase, etnia, género, orientación sexual.

Nosotros somos parroquianos. O sea, la ciudadanía se vincula en diferentes ámbitos, claro, pero la nuestra es una ciudadanía rural, conservadora de nuestras costumbres (L.P., Gobierno Parroquial de Llano Chico, 11.10.2012).

Así considerada, la categoría de ciudadanía podría provocar la invisibilización de las diferencias sociales y conflictos existentes en nuestra sociedad, tales como la desigualdad en el acceso a los recursos, la discriminación, el racismo y la violencia de género. El término *ciudadanía* es una forma de tratamiento social que quizás homogeniza la diversidad social y opaca las problemáticas de los grupos sociales. Como consecuencia, las situaciones de exclusión social, segregación espacial y fragmentación social pueden ser situaciones que permanezcan en el tiempo.

Como lo menciona Jordi Borja, la ciudadanía representa un desafío a la ciudad y al gobierno local, tanto en capacidad como en recursos para ejecutar políticas públicas que garanticen los derechos de las personas y la posibilidad de que las personas tengan el «derecho al conflicto urbano, es decir, se hace ciudadano interviniendo en la construcción y gestión de la ciudad» (Borja, 1998 pág. 16).

Lo público desde la visión de los gobiernos parroquiales

Lo público es percibido por las autoridades de los gobiernos parroquiales del nororiente bajo los mismos principios y fundamentos comprendidos en el *Plan Nacional del Buen Vivir* y el plan de trabajo del Municipio de Quito.

El libre acceso, la gratuidad y el bien común es lo que identifica a lo público según los gobiernos parroquiales. Todo lo que se refiere a intereses individuales y espacios que poseen un valor adquisitivo son denominados como privados, por la restricción que existe en el acceso, puesto que ya no es «libre para todos y todas».

El trabajo es público y privado: la institución, de la experiencia que hay, aquí damos un servicio gratuito, porque recibimos fondos del Estado; ayudamos a gestionar obras de infraestructura para la gente. El sector privado, en cambio, da un servicio al cliente. Nosotros damos un trabajo comunitario a la gente (L.P., Gobierno Parroquial de Llano Chico, 11.10.2012).

Las políticas de gestión pública en el nororiente de Quito contienen los mismos parámetros de las zonas más urbanas de la ciudad. No existe una diferenciación entre la tramitología para las parroquias, sean rurales o urbanas, en cuanto a la obtención de obras, por ejemplo¹⁶. De la misma manera, la ordenanza municipal creada para las zonas urbanas de la ciudad rige en las parroquias rurales del nororiente sin tomar en cuenta las particularidades de este sector.

La identidad, las costumbres y tradiciones son parte de la cuestión pública en las parroquias del nororiente. En este sentido, existen antagonismos. Por ejemplo, en épocas de fiestas, gran parte de la población, especialmente los habitantes de las comunas rurales, optan por apoderarse de las calles para realizar desfiles, pases del niño y fiestas populares por fuera de sus casas. Esta acción es sancionada por la ordenanza municipal y las autoridades de los gobiernos parroquiales tienen la potestad de exigir su cumplimiento.

Muchas veces yo les he criticado, porque la vía debe estar libre; la vía no es para estos eventos; no debe ser utilizada para algo personal. Son sus costumbres sí,

16 En las comunas rurales en las cuales se encuentran barrios «irregulares» no legalizados, se les pide, como requisito para alguna obra pública, que el barrio esté jurídicamente establecido.



pero debe ser siempre respetando: el espacio público es la vía. Que utilicen el parque y la iglesia; son para estos eventos. Tienen derecho, pero no la vía (I.B., Gobierno Parroquial de Calderón, 15.02.2012).

Las condiciones geográficas, étnicas y de identidad de las parroquias rurales son tan diversas y diferentes de las condiciones de los espacios urbanos, que expresan un complejo entramado social y evidencian una gestión pública que no ha podido ser capaz de conjugar, articular, involucrar y articular la cuestión de la ruralidad en los planes de trabajo de las instituciones de gobierno local.

No hemos trabajado un proyecto para las organizaciones de mujeres productoras. Ojalá este año podamos hacer algo (L.P., Gobierno Parroquial de Llano Chico, 11.10.2012).

Los espacios de participación de las organizaciones sociales y diversos grupos también son reconocidos por las autoridades de los gobiernos locales como ámbitos de lo público. Las asambleas y reuniones convocadas por esta entidad de gobierno local y las recientes escuelas de formación ciudadana son denominadas como los espacios centrales de la participación de la población.

La relación con los representantes de los barrios es buena. [...] con la nueva ley del COOTAD¹⁷, para poder disponer de los recursos que se nos asignan, [...] llamamos a una asamblea general para priorizar las obras. [...] vienen los dirigentes y se ve cuáles son las obras emergentes para poder canalizar [los recursos] con ellos (L.O., Gobierno Parroquial de Calderón, 15.05.2012).

Todo lo que se refiere a la gestión y tramitación de obras públicas es denominado también como parte de los derechos públicos que poseen los habitantes de las parroquias. En este marco, es evidente reconocer que la visión de las autoridades de los gobiernos parroquiales acerca de lo público se restringe, en gran medida, al acceso de la población a los servicios básicos y la obra pública en general. Para el ejercicio eficaz de obras públicas equitativas, las autoridades de los gobiernos parroquiales no identifican particularidades del sector, como la organización social, la especificidad agrícola de las comunas, las tradiciones y costumbres.

Opinión pública y esfera pública

Para entender las nociones de opinión pública y esfera pública, partimos del pensamiento contemporáneo de un personaje influyente en esta rama. Harbermas señala que la esfera pública estaría configurada por espacios de espon-

17 Se refiere al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, aprobado por la Asamblea Nacional en 2010.

taneidad social, es decir de independencia y gozo de libertad en relación al mercado y los medios de comunicación. En estos espacios, según Habermas, se hace uso de la razón; de allí nace la opinión pública que «cuestiona, critica e influye en la política». La esfera pública es «un dominio de nuestra vida social en el que algo así como la opinión pública puede conformarse» (Habermas, 1982 pág. 1).

Es importante reconocer en las parroquias del nororiente de Quito la trascendencia de la opinión pública y la esfera social en la que se desarrolla. Si bien es cierto que dicha opinión pública se ejerce en espacios de discusión barrial y comunitaria, esta también puede influir en las decisiones que tomen las autoridades de los gobiernos locales. La opinión pública en las parroquias es muy importante; a partir de los debates sobre cuestiones políticas, económicas, sociales de las parroquias, se construyen legitimidades o desacuerdos con líneas de accionar político que se realicen en el sector.

La opinión pública puede ser la crítica ejercida por los ciudadanos a la autoridad del Estado. Esto puede realizarse de manera informal (debates en reuniones, discusiones) o de manera formal, mediante las elecciones periódicas. Por otro lado, el autor se refiere a los medios de la esfera pública, a los medios de «comunicación», como la televisión, la prensa, la radio, el Internet. Estos son utilizados como herramientas para generar y transmitir la opinión pública.

En este mismo sentido, Hanna Arendt señala que la existencia de la esfera pública dependerá de su construcción no exclusiva para el presente. Lo público conecta a quienes estuvieron antes y a quienes estarán después de nosotros. La permanencia del mundo que garantiza una trascendencia, una potencial inmortalidad terrena y una política en el sentido de la búsqueda del bien común, son la condición de existencia de la esfera pública. Esta también es la condición de la perdurabilidad de la memoria y la trascendencia de lo mundano a lo histórico (Arendt, 1958 pág. 64). Según la autora, la esfera social (pública) puede también transformar a las sociedades modernas en sociedades de trabajadores y empleados, convencidos de que esa es la actividad y es el medio para mantener su vida y la de su familia.

La esfera pública y la opinión pública no son estáticas en las sociedades actuales. Por tal motivo, pueden ser formas utilizadas para la transformación social o pueden ser utilizadas para la legitimidad y la permanencia del orden social establecido. Con respecto a lo que ocurre en las parroquias del nororiente de Quito, la opinión pública está compuesta por expresiones que demuestran satisfacción o insatisfacción en cuanto a la obra pública y a necesidades básicas. Las opiniones vertidas cuestionan y reflexionan sobre el quehacer de los gobiernos locales. Es en las asambleas de presupuesto participativo, por ejemplo, en donde gran parte de la población incluyen sus quejas, exigencias, apoyos y propuestas (ver opinión sobre las instituciones públicas).



TEMAS PÚBLICOS Y TEMAS PRIVADOS

Los temas públicos y privados que aparecen en el diario vivir de los habitantes del nororiente de Quito son concebidos como privados o públicos dependiendo de su carácter y del ámbito al que correspondan. Es decir que en los espacios denominados íntimos o privados, en términos de su importancia simbólica, como la casa o el hogar, se desarrollaran los temas que son «privados»: conflictos intrafamiliares, situaciones emocionales, situación económica, afectos, sentimientos, entre otros.

En cuanto se refiere a lo privado, sería digamos dentro del hogar, con mi esposa, con mis hijos, los problemas que uno se tiene. Entonces eso se resuelve en casa, entre esposos, entre pareja [...] (J.A., 24.03.2012).

En contraposición, se encuentran presentes en la vida social de las parroquias temas que son públicos, los cuales se desarrollan en espacios de colectividad como la calle, el parque, la plaza, la cancha, entre otros. Los temas públicos más frecuentes son las cuestiones políticas de la parroquia y los problemas de la población: transporte, basura, contaminación, problemas económicos de la parroquia, y todo lo que concierna a los habitantes en general.

Los temas públicos provienen de aquellos comportamientos que pueden ser exteriorizados y que puedan ser conversados abiertamente con cualquier persona, sin necesidad de tener precaución o confidencialidad. Por el contrario, los temas privados parten de los espacios íntimos que son reservados solo para las personas «de confianza» como la familia, las parejas y los amigos:

Temas privados son mi vida privada, mis hijos, mi entorno familiar (R.M., 03.03.2012).

Los temas públicos están relacionados con las actividades que se realizan en beneficio o son de uso colectivo (transporte público, calles, instituciones públicas, basura, tráfico, entre otros). Todas las labores que se refieran al desarrollo local son públicas y pueden ser socializadas por la población. De la misma manera, las actividades que se realizan por fuera de casa para obtener recursos económicos, por ejemplo, son tratadas como temas interesantes en la población parroquiana. También son públicos los trámites que se realizan con el fin de solucionar algún problema, acceder a algún servicio, obtener algún recurso económico. Varios testimonios obtenidos en esta investigación señalan las razones por las cual los temas públicos están relacionados con lo colectivo.

Lo público está enfocado al hecho de saber realizar actividades en beneficio colectivo —y como a usted se lo manifestaba al inicio, yo asesoré a la junta— brindar mi contingente, la experiencia que se tenga. Y lo privado, precisamente

a la actividad profesional que está ligada a mi vida y por medio de lo cual se obtiene recursos para subsistir; en este caso, para mantener a la familia (V.H., 15.03.2012).

También son denominados temas públicos las cuestiones a tratarse en espacios de participación, reuniones y asambleas, en las cuales la inclusión de las opiniones es válida para la toma de decisiones. Las tareas y trabajos que se asignen en las asambleas y reuniones de organizaciones, comités barriales, son denominados públicos puesto que permiten incluir, en gran medida, las opiniones expresadas por los habitantes.

Pública es cuando nosotros tenemos, por decir, una reunión donde se tiene que tomar decisiones, no solo como presidente del barrio, sino tomando decisiones entre todos; o sea, todos los del barrio toman la decisión (R.L., Cabildo de Llano Grande, 14.04.2012).

El siguiente cuadro muestra algunos temas que son considerados como públicos y privados en las parroquias del nororiente de Quito:

Cuadro 1
Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: temas públicos y temas privados

Temas de lo público	Temas de lo privado
Gestión cultural	Problemas familiares
Construcciones barriales	Vida íntima
Noticias	Los hijos
Programas comunitarios	Costumbres o tradiciones de la familia
Servicios públicos	
Derechos humanos	Temas relacionados con la reproducción y la sexualidad
Trámites en las instituciones públicas	Relaciones afectivas

Fuente: Entrevistas realizadas en las parroquias del nororiente del Distrito Metropolitano de Quito

Elaborado por: Fundación Rururbana

Los espacios relevantes en los cuales se desarrollan los temas públicos y privados son, por un lado, la casa y el hogar y, por otro lado, los espacios abiertos, como calles, plazas, el transporte público, las oficinas de las instituciones públicas.

Particularmente, los principales temas tratados en intimidad son los problemas intrafamiliares, las relaciones afectivas, la reproducción, costumbres y



tradiciones familiares; mientras que los principales temas tratados en el espacio exterior son la gestión cultural, construcciones barriales, noticias, programas comunitarios, servicios públicos, derechos humanos, tramites con las instituciones públicas, entre otras cosas. A pesar de que en las parroquias existe un tejido social familiar, y por ello podría entenderse que está configurado por relaciones de absoluta confianza, existe esta división de esferas sociales en las que cada persona resguarda o socializa experiencias de vida.

PROBLEMAS DE LO PÚBLICO

El acelerado proceso de expansión urbana hacia la parroquias del nororiente de Quito, la descentralización político-administrativa y la falta de planificación de las autoridades de gobierno municipal y local para tratar los problemas estructurales (económicos, étnicos, culturales) de estos territorios, tienen como consecuencia varios inconvenientes relacionados con la cuestión pública: las competencias y coordinación interinstitucional, la ruptura del tejido social a nivel barrial, la posibilidad de acceso a obras públicas de los barrios «irregulares».

Competencias y coordinación institucional

La descoordinación es el principal problema entre las instituciones de gobierno local. El malestar de la población ante esta situación trasciende, muchas veces, a un desinterés y negatividad de la población hacia estas instancias. Es posible que la descoordinación existente entre estas dos entidades públicas, gobiernos parroquiales y administraciones zonales, exista por la distancia física y simbólica que impera entre las dos. Los gobiernos parroquiales están localizados en las cabeceras parroquiales y la cercanía a la población facilita una mejor relación. Igualmente, el conocimiento sobre las problemáticas y fortalezas de los sectores les permite a las autoridades parroquiales optimizar de mejor forma alternativas de solución a los conflictos de los sectores.

Mientras tanto, para que los habitantes de las parroquias estudiadas accedan a las administraciones zonales que les corresponden, en algunos de los casos deben trasladarse largas distancias y cumplir con ciertos requisitos. No todos los habitantes de las parroquias tienen el conocimiento sobre el proceso de realización de trámites o gestión pública. También se requiere que tengan varios documentos en regla (cédula de identidad, papeleta de votación y, quizá, dependiendo del trámite, escrituras de la vivienda). Estos requisitos, posiblemente para parte de la población de estos sectores son imposibles de cumplir. Todo esto influye para que la relación entre la población de las parroquias y las administraciones zonales sea un poco compleja, como se expresa en las opiniones vertidas por parte de los habitantes.

De este modo, se puede señalar que los gobiernos parroquiales y las administraciones zonales estarían diferenciadas por dos cuestiones importantes: la

localización geográfica y la lógica en la que se manejan. Los temas prioritarios en la agenda de trabajo de los gobiernos locales están quizás más cercanos a la realidad de las parroquias y comunas, ya que la exigencia presencial de las personas que requieren atención así lo amerita. Por otro lado, las administraciones zonales trabajan en temas como la cultura, el desarrollo de las actividades de los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC), cursos y capacitaciones, en algunas obras públicas, entre otras cosas. Sin embargo, al no estar íntimamente relacionados con la población, su trabajo puede resultar no prioritario.

Otro factor determinante en este problema parece relacionarse con el carácter «mixto» del territorio, ya que se trata, por una parte, de parroquias en proceso de urbanización, claramente incorporadas al Distrito Metropolitano de Quito, con sectores altamente consolidados y, por otra parte, de una parroquia con algunas comunas indígenas, sujetas a una jurisdicción y normativa diferente a la de los barrios urbanos y con muchos sectores con un componente cultural considerablemente rural. Esto hace que algunas personas vean como una complicación la existencia de dos tipos de gobierno en un mismo territorio: un gobierno de una parroquia formalmente rural y una administración que representa a un gobierno municipal, que busca dar soluciones a un territorio con importantes elementos de urbanidad y que pretende imponer la normativa correspondiente a la ciudad. La aparente duplicación de funciones y competencias resultante de este escenario, parecería ser una de las posibles causas para las dificultades de coordinación y para las discrepancias existentes entre estas dos instituciones.

[...] para los compañeros comuneros no ha sido ningún inconveniente el tema de las escrituras; el momento en que tienen inconvenientes es al querer desmembrar su terreno, porque se les pide los planos aprobados. Entonces, ahí se complica porque ya no rige la ley del INDA¹⁸; ahora dicen que ya son un barrio. Por eso nosotros manifestábamos que en nuestra parroquia existe una confusión, tenemos una mezcla de dos parroquias, lo que es urbano y lo que es rural. Por eso la Administración no tiene objeto de estar aquí, porque somos parte de las parroquias rurales; debemos mantenernos así para que las comunas puedan mantener sus leyes y mantener sus terrenos y manejarse a través del INDA o de la institución que corresponda. Pero, al existir una institución urbana, se quiere que se ajusten a la ordenanza municipal, ya no solo con el INDA [...]. Esto sí complica porque, inclusive en los avalúos y catastros de los compañeros, asoma uno como rústico y otro como urbano. Entonces, los compañeros dicen, «a dónde me atengo», y esto ha implicado que no puedan hacer escrituras para las comunas, porque ni siquiera existen los catastros en el Municipio (P.J., Gobierno Parroquial de Calderón, 09.12.2011)

18 Se refiere al desaparecido Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, cuyas funciones fueron asumidas por la Subsecretaría de Tierras del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.



En este sentido, se evidencia que, por un lado, las administraciones zonales conocen muy poco de los barrios rurales y comunas de las parroquias del nororiente de Quito. Así, los testimonios señalan el descontento del trato y la agilidad de los trámites. Esto puede deberse a la falta de un plan de trabajo para la ruralidad existente en las parroquias, que contenga los componentes económicos, culturales, tradicionales, geográficos, característicos de los barrios y comunas rurales, en caso contrario se estarían disponiendo formas y sistemas urbanos en las zonas rurales, y esto evidentemente provoca conflictos entre la población y las instituciones municipales.

Además, la falta de espacios de discusión y diálogo entre las instituciones públicas locales, sobre temas como las necesidades insatisfechas, grupos prioritarios, problemas de los adolescentes y jóvenes, aspectos culturales, condiciones económicas de las parroquias, entre otros, provoca un trabajo descoordinado, la duplicación de competencias y, posiblemente, hasta un manejo no responsable de los recursos económicos.

Ruptura del tejido social a nivel barrial

Otro problema identificado, en términos de lo público, es la ruptura del tejido social de las parroquias. Varios testimonios así lo indican: está relacionado con la construcción de conjuntos habitacionales y residencias privadas. La brecha de clase social, cultural y política entre estas dos poblaciones, quienes viven en los conjuntos habitacionales y la población residente en los barrios, es uno de los conflictos.

La construcción de conjuntos habitacionales y residencias privadas en las parroquias del nororiente de la ciudad y la llegada de nuevos grupos sociales han provocado ciertos cambios en algunos barrios. Uno de los inconvenientes, es la falta de relacionamiento entre la población local y los propietarios de departamentos o casas en los conjuntos. Los habitantes de los barrios se quejan por la falta de involucramiento e interés de los nuevos moradores en los asuntos del barrio al que «pertenece».

[...] tenemos los conjuntos habitacionales que lo que han hecho es encerrarse en sí y si hay demandas de adoquín o alguna obra, por ejemplo, vienen a demandar a la institución directamente. [...] todavía están los cabildos pero también hay barrios que acogen a algunos conjuntos [...], entonces eso también rompe la organización, porque muchos de estos conjuntos no vienen con la predisposición de trabajar por el bien de la comunidad, sino que ya entran en otra dinámica, más urbana, donde se encierran prácticamente de la realidad de la comunidad [...] (R.P., Administración Zonal Calderón, 29.06.2012).

Según los testimonios, no existe un rechazo hacia la población residente en los conjuntos privados, sino la preocupación de no poder dialogar ni rela-

cionarse con estos grupos sociales. La incomodidad posiblemente nace de la indiferencia con que muchas de estas personas de los conjuntos tratan a los habitantes de los barrios.

Esto, de acuerdo con los testimonios de las personas entrevistadas, ha tenido consecuencias con respecto a la identidad cultural de la parroquia:

Tanda quiere decir ‘pan’, y más antes sobrevivía la gente de la agricultura, cosecha de maíz. *Tanda* es ‘pan de maíz’, por eso lleva el nombre de *Tanda*, que más antes hacían las tortillas o el pan de maíz. Se identifica con gente muy trabajadora, y por la agricultura, que lamentablemente en la actualidad se está perdiendo, porque han bajado muchas urbanizaciones a construir, obviamente por la venta de los mismos propietarios nativos de Tanda (R.Q., 10.04.2012).

Por otra parte, en opinión de algunos pobladores de las parroquias, la falta de comunicación entre los habitantes del barrio y los conjuntos privados tiene como consecuencia, muchas veces, la confrontación entre las organizaciones barriales y las directivas de las nuevas urbanizaciones e, incluso, al no tener acuerdos sobre la ocupación del espacio público, se han dado discusiones y disputas sobre la utilización de los espacios existentes como calles, parques o veredas.

En cuanto a la presencia de los conjuntos privados, sobre el espacio público de la parroquia se considera que los moradores de los barrios aledaños a dichos conjuntos se ven imposibilitados de acceder o hacer uso de las áreas recreativas con que estos cuentan, ya que tales conjuntos son invariablemente cerrados, cercados con muros, e impiden el paso a particulares (ver Situación del espacio público).

[...] si a usted le autorizan hacer un conjunto habitacional, debe dejar el 10% para espacio público, pero le cierran solo para el conjunto. Entonces, yo he dicho que se abra, que se permita entrar a ese espacio; si desean controlar el conjunto, pongan un guardia y controlen la seguridad del parque, pero que no se impida la entrada al parque; está dentro del conjunto pero este 10% debe dejar para el beneficio de todo el sector, no solo del conjunto [...] (P.J., Gobierno Parroquial de Calderón, 09.12.2011).

En cuanto a cómo ha afectado la llegada de nuevos habitantes a la identidad cultural de la parroquia, se considera que los moradores de los conjuntos privados son personas que no comparten las costumbres y fiestas propias de los habitantes originarios. De hecho, muchos de ellos llegan incluso a quejarse ante las autoridades públicas, por eventos como los desfiles y la música, característicos de las prolongadas celebraciones parroquiales. Además, se considera que son personas que llegan con «costumbres diferentes, formas de vestir di-



ferentes, hábitos diferentes», que paulatinamente van desplazando la idiosincrasia de los moradores de los barrios. En ciertos barrios, algunos pobladores han sido víctimas de discriminación y racismo por parte de algunas personas de los conjuntos privados: han sido tildados de «indios» de una manera muy despectiva, como indica el siguiente testimonio:

El problema de los autos, el tráfico: tenemos problema con los niños y con los señores de la tercera edad, [por]que pasan ellos [las personas de conjuntos privados] sin ver nada, no les importa ni animales, nada. Es como si fuera esto una autopista. Aquí corren los vehículos. Ellos no tienen ninguna consideración; para ellos matar a uno de nosotros es como matar a un perro y cuando uno les reclama por alguna cosa, ellos primeros se ponen bravos y nos tratan de indios (L.L., 29.03.2012).

Estos actos de discriminación podrían darse en mayor medida en barrios donde se construyeron residencias privadas lujosas o clubes privados, cuyos usuarios son de clase alta enriquecida. Ejemplo de esto es el barrio San Francisco de Tanda de Nayón, en donde residen empresarios, altos funcionarios públicos y personajes políticos.

En cuanto a los efectos que la presencia de los conjuntos privados tiene sobre la organización barrial o comunitaria, varias personas entrevistadas han señalado que «a quienes llegan a vivir en estos conjuntos solo les interesa comprar su vivienda, y que ya esté todo hecho», «no les interesa asistir a las reuniones» de las organizaciones barriales, «no están dispuestos a participar en las mingas», «piensan que solo es cuestión de pagar» para tener los servicios y obras que se requieren.

No, las urbanizaciones no colaboran ni para pavimentar. Por ejemplo, nosotros hemos luchado para construir la carretera, para el agua, la luz. Para todo metimos la mano nosotros. Pero la gente «blanca» son unos aprovechados, ellos vienen, sientan y se quieren hacer los dueños de todo, hasta de las vías. Nosotros hemos hecho la alcantarilla con mano nuestra (H.J., 29.03.2012).

Así, la ruptura del tejido social es el resultado de un conjunto de factores. Lo evidenciado desde este estudio ha identificado algunas causas que han sido mencionadas anteriormente. Sin embargo, es necesario que este tema sea tratado con mayor profundidad por las instituciones de gobierno local y municipal, para plantear propuestas que beneficien a la gran mayoría de la población.

Acceso a obras y servicios

Entre los principales temas de interés público, encontramos que el acceso a los servicios públicos y la deficiencia de los mismos son considerados como cuestiones de interés prioritario para la población.

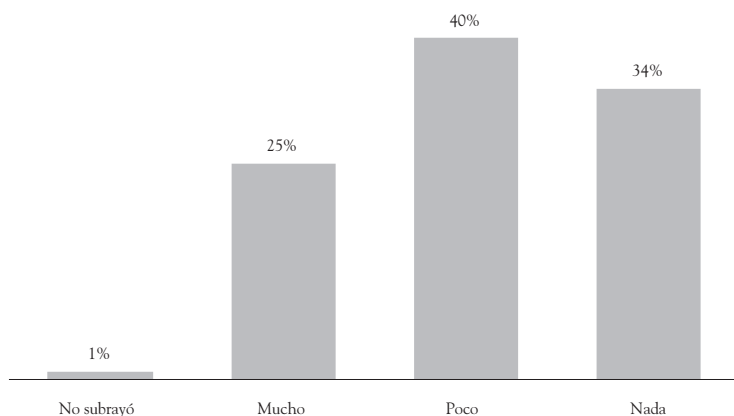
En este sentido, nos referiremos a los puntos centrales para la población de las parroquias del nororiente de Quito, quienes ubican como temas de interés público a las necesidades básicas como el agua potable, la luz eléctrica, el alcantarillado, la pavimentación, la movilidad, la seguridad, la educación y la salud pública.

En cuanto a los servicios de obra pública, se señalan los siguientes: agua potable, luz eléctrica, alcantarillado y pavimentación. Los barrios que se encuentran en las periferias de las cabeceras parroquiales requieren de mayor atención pública, puesto que sus necesidades básicas son mayores. Por ello, actualmente esta cuestión cobra mucha importancia en el ámbito poblacional e institucional.

En los datos de la encuesta realizada en las parroquias del nororiente, se encontró que el 99% de la población dispone de agua potable, el 94% del servicio de alcantarillado, el 97% de alumbrado público, el 83% posee un medidor exclusivo, mientras que el 17% de los hogares encuestados lo comparten. Por otro lado, los datos de la encuesta señalan que el 65% de los hogares encuestados dispone de línea telefónica propia, el 29% no cuenta con este servicio, y el 6% comparte la línea telefónica con otra persona (Fundación Rururbana, 2012 págs. 12-13).

Gráfica 1

Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: acceso a telefonía fija



Fuente: Encuesta socioeconómica y de opinión de las parroquias del nororiente de Quito, 2012

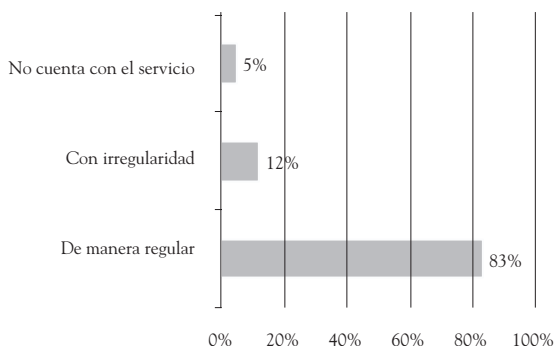
Elaborado por: Fundación Rururbana

La encuesta indica que el 17% de los habitantes de las parroquias del nororiente de Quito no dispone de un adecuado servicio de recolección de basura.

Gráfica 2

Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: acceso a servicio de recolección de basura

Fuente: Encuesta socioeconómica y de opinión de las parroquias del nororiente de Quito, 2012
Elaborado por: Fundación Rururbana

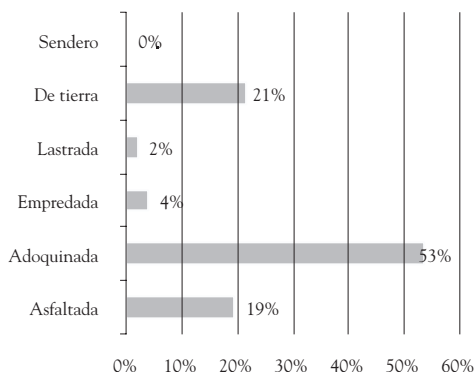


En los barrios de las parroquias del nororiente de Quito, los accesos principales a las viviendas son en su mayoría calles adoquinadas (53%), mientras que 21% son de tierra y 19% asfaltadas. Estos datos nos indican un considerable porcentaje de precariedad en las vías de acceso, por ende, la dificultad de las familias para acceder a sus viviendas.

Gráfica 3

Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: condiciones de vía de acceso principal a vivienda

Fuente: Encuesta socioeconómica y de opinión de las parroquias del nororiente de Quito, 2012
Elaborado por: Fundación Rururbana



A pesar de que los

índices de insatisfacción de estos servicios básicos son relativamente bajos, los datos de la encuesta y las observaciones realizadas durante el proceso de recolección de información de campo, nos muestran que la población no está siendo atendida al 100% en el tema de servicios básicos y que aún existen deficiencias importantes que solventar.

Movilidad

La problemática de movilidad en las parroquias de este sector de Quito acaece por el incremento de vehículos que se desplazan a diario por las calles o avenidas de dichos territorios. Los conductores de la ciudad de Quito utilizan estos accesos como vías alternas para trasladarse a sus lugares de trabajo o vivienda.

Por otro lado, el incremento de automóviles en las parroquias también incrementa el tráfico en las calles y avenidas. En cuanto al servicio público, como mencionan las autoridades parroquiales, la demanda sobrepasa en buena medida la oferta de este, motivo por el cual han surgido alternativas de transporte de manera adicional a las cooperativas legalmente reconocidas. Tales alternativas ayudan a satisfacer las necesidades de movilización, tanto interna como externa, de los habitantes. En este sentido, se considera que la normativa municipal, expresada en la Ordenanza 247¹⁹:

[...] impide la creación de nuevas cooperativas y empresas de transporte, no se corresponde con la realidad y con las necesidades de la parroquia, ya que se trata de un territorio todavía sujeto a crecimiento urbano y demográfico (A.C., Gobierno Parroquial de Calderón, 21.12.2011).

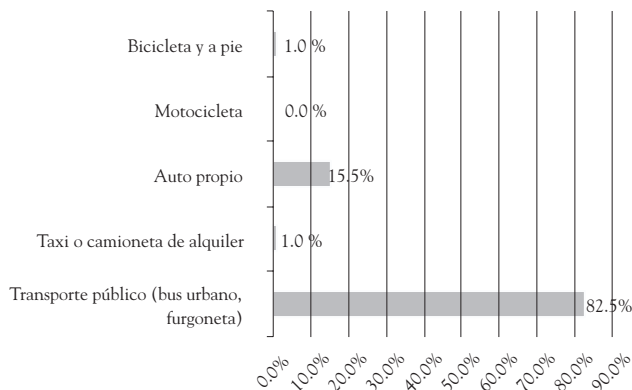
Al respecto, es interesante que, según la encuesta socioeconómica y de opinión llevada a cabo, el 83% de la población utiliza el transporte público como su principal medio de movilización, mientras que el 16% lo hace por medio de un vehículo particular o familiar (Fundación Rururbana, 2012 pág. 11).

19 Se trata de la Ordenanza que regula la gestión, administración, ejecución, fiscalización, competencias y sanciones del Sistema de Movilidad del DMQ.



Gráfica 4

Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: medios de transporte más utilizados



Fuente: Encuesta socioeconómica y de opinión de las parroquias del nororiente de Quito, 2012

Elaborado por: Fundación Rururbana

Se considera también que las parroquias carecen de un tramado vial interno adecuado, así como de vías de comunicación con la ciudad de Quito, por lo que en horas pico, las principales vías de acceso a (y salida desde) la parroquia se convierten en un verdadero «cuello de botella». También el uso de avenidas importantes como sitios de estacionamiento de vehículos impide la libre circulación de transporte público y automóviles. A pesar de que se han tomado medidas normativas en este sentido, esta problemática aún continúa preocupando a las autoridades de gobierno local y a la población en general.

Eso es un conflicto, porque cada vez tenemos un incremento. Todo el mundo desea tener su auto, las vías cada vez abastecen menos. Había un desorden total, sobre todo en nuestra vía principal, la Calle Quito, donde todos la utilizamos como estacionamiento y, por inmediateces, no permitía la circulación. Hoy en día, con la Junta Parroquial tomamos una resolución para que pueda restringirse el estacionamiento a uno de los costados de la vía y se ha mejorado la circulación sobre la Calle Quito (W.C., 10.05.2012).

El tema de la movilidad en las parroquias del nororiente de Quito no solo posee la problemática de la circulación de vehículos y transporte público, como se evidencia en la presente investigación, sino que el servicio de transporte público no abastece a toda la población que requiere este servicio. Además, la regulación establecida por la Ordenanza Municipal 247 impide la creación o legalización de nuevos transportes públicos.

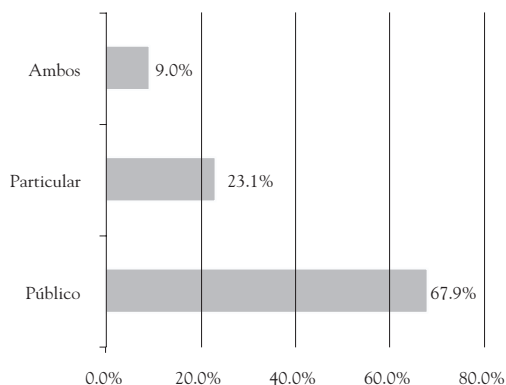
Educación y salud pública

Otros temas identificados como prioritarios en las parroquias del nororiente de Quito son la educación y la salud pública. La educación es una cuestión prioritaria para muchos habitantes de las parroquias. En ese sentido, la demanda de planteles educativos se ha incrementado en el sector. Se considera que no existen suficientes planteles educativos fiscales o municipales para atender a la creciente población de la parroquia, a pesar de que existen en la actualidad proyectos educativos públicos.

La encuesta realizada nos indica que la mayoría de hogares educa a sus hijos e hijas en planteles de educación pública (68%), mientras que el 23% lo hace en planteles educativos privados.

Gráfica 5

Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: tipo de establecimiento educativo al que acuden los niños y jóvenes de las parroquias del nororiente



Fuente: Encuesta socioeconómica y de opinión de las parroquias del nororiente de Quito, 2012

Elaborado por: Fundación Rururbana

De manera similar, otro tema importante en estas parroquias se relaciona con la infraestructura y equipamiento en materia de salud pública. Sin embargo, en los últimos años se han dado pasos para brindar una mejor atención a los habitantes de las parroquias, con la provisión de centros de salud en cada uno de los sectores y comunas. No obstante, los mayores inconvenientes en cuanto al servicio de salud se encuentran en los barrios periféricos de las parroquias, puesto que los habitantes deben trasladarse varios kilómetros hasta los centros de salud ubicados en los barrios céntricos. Por ejemplo, barrios como el María Augusta Urrutia en la parroquia de Llano Chico, carecen de centros de salud cercanos y sus habitantes deben trasladarse a la cabecera parroquial en taxi, ya

que también carecen de servicio de transporte público:

Además, un centro médico es con urgencia porque hay muchos casos emergentes de salud y no hay cómo hacerles atender de inmediato a los niños o a las personas ya que tienen que trasladarse a Llano Chico. Pero el Centro Médico de allá no atiende emergencias y hay que ir al Comité [del Pueblo], al Centro de Salud n.º 9 (FP., 21.03.2012).

Como lo menciona la encuesta, en términos de salud, el 65% de personas encuestadas calificó de alta prioridad el tema de salud pública. Esto evidencia la preocupación de la población en las parroquias por contar con instalaciones de salud cercanas y acceder a un servicio de calidad y justo (Fundación Rururbana, 2012 pág. 14).

Seguridad

Un tercer aspecto prioritario en las parroquias del nororiente se refiere al tema de la seguridad pública. Pese a que la percepción general indica que la mayor parte de barrios y sectores de la parroquia son básicamente tranquilos, existe un cierto interés por que se controle y reduzca de mejor manera la delincuencia en la parroquia:

Se puede decir que esta parroquia es un lugar tranquilo que no existe aún el tema de inseguridad de delincuencia entonces no hay ninguna restricción (W.C., 10.05.2012).

De hecho, según la encuesta realizada, este tema fue considerado como prioritario por tan solo el 42% de las personas encuestadas, ocupando el octavo lugar de entre diez alternativas de respuesta, por debajo de temas como los antes mencionados (Fundación Rururbana, 2012 pág. 14).

Es necesario mencionar que, quizás, el tema de la inseguridad es un problema considerablemente focalizado, en tanto existen sectores en los que puede ser experimentado con mayor fuerza. Dichos sectores, son aquellos donde existe una mayor concentración poblacional y mayor movimiento comercial.

Además, el tema de la inseguridad está estrechamente ligado con el consumo de alcohol y con el tráfico de drogas, situación que tiene como grupo especialmente vulnerable a los jóvenes (hombres y mujeres) de las parroquias. Por otro lado, llama la atención en este sentido que todos los moradores y representantes barriales entrevistados atribuyan los problemas de la inseguridad y la delincuencia a personas externas a su barrio o sector. Consideran que quienes cometen delitos son personas «de afuera», «de otro barrio», que «no son de aquí», o quizás, «puede ser que vivan aquí pero no son socios», «no son de las familias originales del barrio».

Y ahorita está la delincuencia como usted no se imagina. Estaba considerada hace unos meses como zona roja [...] todo el día ellos [los comerciantes de la feria libre] están chequeando la casa: a qué hora entramos, a qué hora salimos, qué hay, qué no hay. Ellos están todo el domingo, desde de mañana hasta de noche, hasta las nueve de la noche que se acaba la feria libre. ¡Y hay unas caritas, que usted no se puede imaginar! Y todos son de la parte de San Roque y entre ellas mismas se pelean y todo (M.P., 27.03.2012).

A pesar de que los índices delictivos corresponden a zonas comerciales o residencias privadas, se percibe que la cuestión generalizada de la inseguridad es más bien un síntoma de temor o de «prevención» ante posibles amenazas a la seguridad de las parroquias. Parecería ser más bien un fenómeno emocional de las personas, quienes protegen su integridad física y sus propiedades sin que necesariamente exista delincuencia. Además, la mayoría de actos delictivos se los atribuye a quienes viven en barrios cercanos, o a personas que de otras regiones llegaron a poblar las parroquias.

La encuesta realizada nos indica que en el tema de seguridad, y frente a algún peligro, prima el sentido común ciudadano de llamar a la policía (70%) y mucho menos una lógica comunitaria que apuesta a una seguridad colectiva operativa basada en la cooperación entre vecinos. Sin embargo, se detecta una intención del 28% de valerse de la asistencia inmediata de la comunidad. Esto podría indicar la potencialidad de un enfoque de seguridad comunitario, con menos presencia policial, y con menor actitud sancionadora y más preventiva.

Con todo, se debe señalar que se evidencian en las parroquias elementos de discriminación y desvaloración entre barrios, sectores y grupos étnicos, principalmente en las parroquias o sectores con una población más homogénea en términos sociales y étnicos:

La parroquia es muy tranquila. [En] este momento tenemos de índice delictivo cero. Acá no hay robos, una radio muy diferente [sic]. Acá son problemas como el libar en la calle, consumo de alcohol. La diferencia es por el nivel socioeconómico en que se desarrollan, en las dos partes de nuestra parroquia. En las residencias existen actos delictivos, porque son zonas llamativas a los robos (W.C., 10.05.2012).

Este fenómeno discriminante responde al alto grado de exclusión y segregación que existe entre barrios, etnias y culturas. El «culpar al otro» corresponde a la estrategia de autoafirmación y generación de lógicas competitivas entre barrios: limpios/sucios, peligrosos/tranquilos, donde viven los autóctonos y los desconocidos, organizado/no organizado, entre otros.

Esto parecería indicar que hay una tendencia generalizada a no reconocer la posibilidad de que quienes viven en el barrio, uno mismo y/o sus vecinos,



hayan podido caer en procesos de degeneración social, pandillerismo, consumo de drogas o similares. Por ello podemos afirmar que la cuestión de la inseguridad, más que ser el resultado de un alto índice delictivo en las parroquias, proviene de la percepción y prevención de los habitantes de las parroquias ante cualquier circunstancia que vulnere las propiedades e integridad física. Por otra parte, esto puede ser atribuido al alto grado de violencia y niveles delictivos que se verifican en la ciudad de Quito, ya que un gran número de personas reconocen a la ciudad como peligrosa e insegura.

Problemas que enfrentan los jóvenes

Dentro de la problemática que afecta a la población joven de las parroquias, se encuentra el consumo de licor, drogas y la existencia de un importante índice de embarazo adolescente. La preocupación de las autoridades y la población es evidente. Varios jóvenes están involucrados de una u otra manera en el consumo de licor y drogas. Estas últimas, al parecer, se presentan con mucha más fuerza en sectores caracterizados por una mayor densidad poblacional, un mayor desarrollo del sector comercial y ciertos niveles de marginalidad social. En cuanto al consumo de licor, los jóvenes, desde muy temprana edad empiezan a consumirlo en cantidades excesivas.

A veces aquí en el parque los jóvenes se amanecen tomando (R.P., 24.03.2012).

Muchos moradores vinculan el consumo de licor con las ligas parroquiales de fútbol, puesto que consideran que después de los partidos de fútbol muchos jóvenes y adultos se dedican a tomar, ya sea «para celebrar su ganancia» o «penar por la pérdida».

Sería bueno que le pegunte al presidente de la Liga Parroquial por qué todos los sábados los jóvenes pasan chumados en las aceras (W.C., 10.05.2012).

El trabajo de investigación cualitativa permitió determinar que este problema, junto con el de las pandillas juveniles, es percibido con mayor claridad por los estudiantes de importantes instituciones educativas presentes en la parroquia, quienes lo viven de manera cotidiana a la salida de clases. Por otro lado, el tema del embarazo adolescente es uno de los que más inquieta a la juventud, la que considera que este problema debería ser afrontado de manera más directa por medio de campañas educativas de salud pública (Fundación Rururbana, 2012).

En este sentido, es indudable que los jóvenes de las parroquias, al igual que en otros sitios del Distrito Metropolitano de Quito, no poseen espacios de participación en los que puedan expresar sus necesidades y sus experiencias de vida. Además, como es sabido a nivel nacional, no existe un programa que

esté expresado en una política pública sobre el tema de la educación sexual, el consumo de drogas y alcohol. Esto sin duda genera condiciones favorables para que este tipo de problemáticas se profundicen. Más bien, se percibe hasta cierto grado un nivel de discriminación hacia los jóvenes. No existe un reconocimiento real de sus potencialidades ni la identificación de las condiciones sociales, emocionales en las que viven.

Falta de participación por parte de los jóvenes

La población adulta señala que otro de los problemas en las parroquias es la falta de participación e involucramiento de los jóvenes en las cuestiones públicas. En muchos casos, porque no se sienten identificados con los problemas de los adultos, pero también porque no existen espacios en los cuales sus opiniones sean escuchadas.

Los espacios de los adultos no son adecuados para que los jóvenes expresen sus opiniones, capacidades y creatividad. De este modo, se ha generado una importante brecha generacional. El trabajo comunitario es uno de los espacios en el que los jóvenes no intervienen, sino es por un pedido de los padres.

Los padres no involucran a sus hijos en las mingas²⁰ y en las actividades de la Comuna. Hay que invitar a los jóvenes a las reuniones para que vayan aprendiendo. Muchos padres han dejado el país y los hijos están con los abuelos. Para acercar a los jóvenes, hace falta que se motive el deporte. Las mujeres en Llano Grande se han integrado en clubes de fútbol femenino. Hay que seguir motivando esa actividad desde los padres (W.C., Regula tu Barrio AZC, 10.05.2012).

La falta de participación de los jóvenes está registrada en los datos de la encuesta como uno de los principales temas de preocupación en las parroquias estudiadas. Los menores de 18 años son los que menos han participado en mingas. Así, el 33% de ellos no lo ha hecho, frente al 17% de quienes están entre los 18 a 30 años (Fundación Rururbana, 2012).

Es necesario incentivar a los jóvenes para que participen, que se motive[n] las capacidades de los jóvenes. Muchos de ellos saben pintar, cantar, etc. Hay talento en los jóvenes, pero no se les da la oportunidad (W.C., Regula tu Barrio AZC, 10.05.2012).

Finalmente, los siguientes datos muestran el nivel de importancia que cada uno de los temas antes mencionados tiene para los habitantes de las parroquias.

20 Se trata de una modalidad ancestral de trabajo colectivo para la realización de actividades de índole comunitaria y/o familiar.



Cuadro 2

Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: temas prioritarios en las parroquias del nororiente de Quito

Número	Tema	Porcentaje de personas que lo califican como prioritario o muy importante
1	Salud	65%
2	Trabajo	64%
3	Vivienda propia	61%
4	Educación y capacitación	57%
5	Servicios básicos	55%
6	Transporte y movilidad	47%
7	Esparcimiento y deporte	43%
8	Seguridad ciudadana	42%
9	Medio ambiente	38%
10	Participación política	9%

Fuente: Encuesta socioeconómica y de opinión de las parroquias del nororiente de Quito, 2012
Elaborado por: Fundación Rururbana

De acuerdo a este cuadro, podemos observar que, del total de personas encuestadas, el 65% declaró como un tema de alta prioridad el servicio de salud; el 64%, el trabajo; el 57%, la educación y la capacitación; el 55%, los servicios básicos, etc. Como se puede ver, la participación política aparece como el tema que menor interés tiene para las personas encuestadas, lo que muestra una debilidad en la construcción de una convivencia democrática.

A pesar de lo anterior, los testimonios también indican la preocupación por la falta de participación social de la población, tanto en los ámbitos públicos como políticos:

Uno de los puntos sería la participación ciudadana. Es un tema que no ha logrado cuajar, pues no hay demasiada participación ciudadana en la planificación, no hay el compromiso de los habitantes de participar como representante de su barrio, para venir acá y proponer [...] (S.P., Tenencia Política de Nayón, 26.03.2012).

La participación de la población es mínima: solo los dirigentes barriales son quienes participan en asambleas y reuniones. No existe un trabajo sobre participación y organización de la población, por ende, la intervención sobre las decisiones que tome el gobierno local es nula. Los gobiernos locales carecen de proyectos coordinados con las organizaciones de las parroquias.

OPINIÓN SOBRE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Las principales instituciones públicas de las parroquias y comunas del nororiente de Quito son entidades político-administrativas que trabajan simultáneamente en la satisfacción de necesidades básicas de la población de esta zona de Quito. Según los testimonios recogidos, se puede señalar que existen varios inconvenientes de coordinación entre dichas instituciones políticas. Esto es percibido tanto por las autoridades, funcionarios y población en general.

A partir de la aplicación del COOTAD, los gobiernos parroquiales (antes juntas parroquiales) dejan de ser entes de gestión de recursos económicos, para convertirse en instituciones de gobierno autónomo, con propio derecho y recursos económicos. Al parecer, esta transición no es un proceso acabado, lo cual ha provocado inconvenientes en cuanto a las competencias de los gobiernos parroquiales y administraciones zonales. Ejemplo de esto es la ejecución de obra pública y el control del espacio público. Posiblemente, esta es una de las primeras razones del trabajo no coordinado entre estas dos entidades públicas:

No se nos permite ejecutar obra pública directa porque dicen que no tenemos equipo técnico, porque recién estamos en proceso de establecernos como gobierno autónomo. [...] Por eso requerimos que los gobiernos [municipal y provincial] estén con nosotros, en constante conversación, para poder intervenir en las obras (I.B., Gobierno Parroquial de Calderón, 08.12.2011).

Una segunda explicación parecería hallarse en lo que algunas personas perciben como una especie de celo o competencia entre ambas instituciones, quizás motivada por cálculos electorales. Y esto se da a pesar de que, según manifiestan algunos funcionarios de ambas partes, las autoridades de las dos instituciones pertenecen a una misma organización política y comparten, en mayor o menor medida, una misma ideología política.

Un poco vemos que cada uno [la Junta Parroquial y la Administración Zonal] trabaja por su lado. [Quizás] será por ambiciones de poder, el uno dice una cosa, el otro, otra, y no debe ser así, [...] tiene que ser en conjunto y así salen las cosas bien (M.M., 06.06.2012).

Otro de los factores a considerar son los escasos espacios de diálogo entre estas dos instituciones, que permitan un trabajo y planificación conjunta, en los cuales, también debería vincularse al Gobierno Provincial de Pichincha. La insuficiencia de espacios de conversación conjunta limita un trabajo coordinado de estas entidades e impide la vinculación y la buena relación entre las mismas.

De este modo, la falta de coordinación entre estas instituciones ha generado la ausencia de un trabajo integral en las parroquias y comunas del no-



roriente de la ciudad. Los recursos económicos también se ven afectados por estos desacuerdos. Aparentemente, existe duplicación de esfuerzos y recursos económicos.

[...] a veces hemos chocado y hemos tenido que suspender algún acto público porque el municipio tiene prioridad [para hacer uso del espacio público]. Esto ha causado inconvenientes para las personas que están participando de los eventos. Es un perjuicio en términos de tiempos y de recursos (P.J., Gobierno Parroquial de Calderón, 09.12.2011).

Por todo lo mencionado anteriormente, podemos evidenciar que la opinión de la población barrial y organizaciones sociales de las parroquias, depende fundamentalmente de la relación y conocimiento que tiene sobre cada una de las instituciones político-administrativas. Muchas personas desconocen el nivel de incidencia de una u otra institución pública, siendo los presidentes barriales o dirigentes de las organizaciones quienes más poseen el conocimiento de la gestión pública y el trabajo institucional. También, las diversas opiniones parten de dos factores: por una lado, de la medida en la que sus necesidades o demandas específicas hayan sido recogidas y/o atendidas por cada una de estas instituciones y de la prontitud o eficiencia con que dichas necesidades hayan sido cumplidas, y por otro, de la relación y afinidad existente entre los habitantes y las autoridades de las entidades públicas como el gobierno parroquial, la administración zonal y los cabildos.

Opinión sobre los gobiernos parroquiales

Según los testimonios recogidos, la relación que existe entre la población y el gobierno parroquial define la opinión de la población frente a esta institución local. Las opiniones son diversas y hasta contrapuestas, en concordancia con los beneficios obtenidos, la rapidez en que se construyen las obras, o también, por la falta de obra pública y recursos económicos para ciertos barrios. Cabe señalar que esto se debe también a que la realidad de las parroquias de Calderón, Llano Chico y Nayón no es igual, debido a sus diferencias poblacionales, económicas, y territoriales. Por todo esto, es pertinente ubicar las diferentes relaciones que existen entre organizaciones, grupos y dirigencias barriales por ser las más influyentes en cuanto a la opinión sobre las instituciones públicas locales (ver Factores motivacionales para la participación).

Así, por ejemplo, encontramos que la relación de estas instituciones públicas con otros actores importantes de las parroquias, como los grupos culturales o las asociaciones de comerciantes, transportistas o artesanos, tiende a variar en función del estatus e importancia que cada uno de estos grupos tiene frente a determinada institución.

La gente del mercado [...] se adueñó del espacio público [...] del centro parroquial. Eso nos fue perjudicando porque nosotros somos artesanos y el pueblo vivía de eso [de la artesanía] y de los turistas. Sería bueno como en Otavalo²¹, una feria, un lugar turístico, que Calderón sea eso; porque así era, un centro turístico, no solo algo de paso. Acá venían los turistas y pasaban todo el día en Calderón y en la noche se regresaban a la ciudad a dormir y al otro día se iban a Otavalo (A.H., 20.03.2012).

Sin embargo, los testimonios expresan reiteradamente la falta de recursos económicos para las parroquias. Se plantea que existen muchas necesidades básicas no satisfechas, especialmente en los barrios más alejados. Además, la planificación que realizan los gobiernos parroquiales es muy escueta debido a que no incluyen temas importantes como la educación y la salud²², que se encuentran muy vulnerables, especialmente en los barrios marginales.

Es importante ratificar que las percepciones frente a los gobiernos parroquiales son muy diversas y dependen esencialmente de dónde provengan dichas opiniones: de organizaciones sociales, grupos culturales, grupos económicos, funcionarios públicos, entre otros. También la afinidad que exista entre unos y otros determina la relación y la percepción de sus trabajos públicos.

Las opiniones de la población están determinadas también por la gestión de obra pública o beneficios sociales que reciben de las tres entidades gubernamentales: gobierno parroquial, administración zonal y gobierno provincial. En este sentido, podría entenderse que dependiendo de qué institución acoja el pedido del barrio o la organización, ejecute alguna obra o preste algún servicio público, la opinión será positiva; mientras que será negativa la opinión sobre la institución que niegue el pedido o tarde mucho tiempo en responder eficazmente a los requerimientos de la población.

Los gobiernos parroquiales juegan un papel muy importante en tanto son los que deciden qué obra es prioritaria y qué obra no lo es. Dichos gobiernos son el principal espacio para la negociación y disputa de los recursos económicos que el Estado provee para el desarrollo local.

Finalmente, se puede concluir que las opiniones hacia los gobiernos parroquiales dependen también de cómo la población construye, de una forma muy personal, su percepción sobre el trabajo público que aquellas realizan. Así, se visualiza el trabajo de estas instituciones, según los beneficios personales, familiares y barriales, que en algunos casos generan disputas por el recurso económico. La falta de coordinación entre las instituciones públicas influye en la opinión de las mismas; la insuficiencia de presupuesto y la carencia de una planificación integral e inclusiva con la población por parte de los gobiernos parroquiales provoca una deficiencia en su trabajo público. Además, la ausen-

21 Ciudad de la provincia de Imbabura, conocida por ser un sitio de importante producción artesanal y desarrollo turístico.

22 Revisar planes de desarrollo parroquial.



cia de espacios de participación y diálogo induce a una falta de conocimiento general de lo que ocurre con el trabajo de estas instituciones y genera muchas divergencias, riñas, y conflictos entre la población y los gobiernos parroquiales, por la insuficiencia de acuerdos y consensos.

Opinión sobre el Municipio de Quito

En cuanto a la opinión generada ante el trabajo municipal de las denominadas administraciones zonales, la población expresa diversos puntos de vista, que, de igual manera, dependen de las obras y beneficios generados por dichas entidades públicas.

Tanto los gobiernos parroquiales como las administraciones zonales han sido objeto de críticas y cuestionamientos, al no dar una pronta solución a problemas acuciantes de las parroquias, tales como la falta de planificación vial, la carencia de infraestructura pública, de alcantarillado o de pavimentación.

Existe ya el plano correspondiente [del mercado de La Pampa] en el Municipio, pero no se ha avanzado. [...] sí nos ha preocupado a nosotros bastante por el hecho de que esta administración [...] no ha avanzado prácticamente en esa negociación, [...] pese a que es una competencia del Municipio directamente (L.O., Gobierno Parroquial de Calderón, 11.10.2011).

Quizás, dado que estos asuntos han sido competencias del Municipio de Quito desde hace mucho tiempo, los reclamos tienden a dirigirse mayormente hacia las administraciones zonales.

En otro sentido, algunos testimonios señalan «la falta de personal calificado para entender la problemática de las parroquias rurales». Existe mucho tecnicismo y demora en las obras públicas prioritarias para la población y eso causa mucha incomodidad en las y los habitantes.

Algunos presidentes de los gobiernos parroquiales se pronuncian en este sentido:

Igualmente las competencias que tiene la Junta Parroquial son diversas. Ese es el mayor reto que necesitamos los gobiernos de turno, también debemos tener mayor coordinación con el Municipio, tener más obras de infraestructura, porque ahí hay un poco de descoordinación (L.P., Gobierno Parroquial de Llano Chico, 11.10.2011).

La diversidad de opiniones vertidas posiblemente se deben a las particularidades que a cada barrio lo constituyen como un barrio céntrico o rural, es decir, si se encuentra dentro de la cabecera parroquial o por fuera de la misma. La población de los barrios rurales, cuyas necesidades básicas en los últimos años han podido ser satisfechas en gran medida, tienen la percepción de que el Mu-

nicipio de Quito a través de las administraciones zonales, como las instancias a través de las cuales se gestiona las obras públicas, efectivamente está trabajando por las necesidades y problemáticas de los barrios rurales y empobrecidos.

A pesar de las obras construidas en las cabeceras parroquiales, la apreciación de la población de los barrios más céntricos de las parroquias, difiere de la que tiene la población rural. La opinión expresada por la primera es de ineficacia y falta de trabajo por parte del Municipio y de los gobiernos parroquiales, puesto que el presupuesto económico está siendo invertido en gran medida en los barrios marginales.

La relación que existe entre las administraciones zonales y los gobiernos parroquiales se vuelve confusa, y más aún cuando la población desconoce en gran medida las responsabilidades de cada institución y cuál es su plan de trabajo para cada parroquia.

Yo le veo muy bajo al municipio; a mí me gusta ser sincero y es por eso que yo dejé el Centro de Desarrollo Comunitario. Las relaciones que tienen entre no sé quién está a cargo de la Zona Norte con lo que es la Junta Parroquial, no tienen coordinación (E.L., 12.03.2012).

Finalmente, es necesario señalar el hecho de que varias organizaciones barriales se ven, en cierto modo, impedidas de acudir a la administración zonal, en tanto esta considera como un requisito para la gestión que los barrios estén regularizados. Es así que muchos barrios, por su condición de «irregulares», no pueden gestionar proyectos de infraestructura ni participar en los procesos de priorización de obras.

Buena acción municipal con respecto a las obras, sin embargo, se valora negativamente la exigencia [de] que se legalice la comuna por barrios (E.L., 03.03.2012).

Algunos barrios, sin embargo, sí se relacionan con el Gobierno Parroquial, e incluso con el Gobierno Provincial de Pichincha, en tanto estas instituciones no consideran la regularización de los primeros como una condición para que estos participen en sus espacios de priorización de obras o intenten gestionar obras ante ellas.

[...] sí se ha visto [de parte del Municipio] las asambleas de presupuesto participativo, las socializaciones que se hace, pero se ha limitado de alguna manera [la participación] en tanto solo se permite el acceso de barrios legales o dirigentes que tengan en regla documentos y nombramiento [P.], Gobierno Parroquial de Calderón, 09.12.2011].



Otros habitantes se han pronunciado en el sentido de que no se les debería cobrar dinero para la ejecución de obra pública, pues están seguros de que los servicios básicos y obras públicas son gratuitas. La población percibe la desigualdad en el tratamiento de las obras públicas en relación a lo que sucede en los barrios y la población de la ciudad de Quito (Fundación Rururbana, 2012).

Pero también, y contrariamente a las opiniones negativas, parecería ser que especialmente las organizaciones de las parroquias han sido mejor atendidas por las administraciones zonales. En este sentido, las opiniones vertidas se refieren al apoyo que algunas organizaciones, como las económicas, han recibido de la administración municipal.

Lo que se expresa de una manera generalizada es la inequidad y desigualdad en la distribución de los recursos económicos expresados en la planeación y ejecución de obra pública. Los barrios rurales marginales han sido atendidos, pero la misma población ha contribuido con gran parte para sus obras, cuestión que no sucede ni en los barrios centrales de cada parroquia y peor aún en los barrios de la ciudad de Quito.

Acceso a los funcionarios públicos

La población menciona que es más fácil acceder a los funcionarios de los gobiernos parroquiales, puesto que estos están más cerca de sus hogares y casi todos se conocen en las parroquias. Sin embargo, el poder conversar con las autoridades no garantiza que su pedido, queja o propuesta se realice. Quienes están dispuestos a acercarse con más frecuencia a los gobiernos parroquiales son los presidentes de los barrios; ellos son quienes representan la voz de los sectores de cada parroquia.

En ese sentido, es la Junta Parroquial la que tiene —digamos— ese trabajo porque ellos comunican a todos los presidentes de todos los barrios que conforman aquí. Ellos tienen una reunión y luego de esa reunión los presidentes de cada barrio se encargan de hacer una reunión con todas los moradores de cada barrio. Entonces ahí es donde se informa de todas las inquietudes, los problemas que se necesita resolver; entonces, cada presidente de cada barrio ya sabe la necesidad de su barrio que obra hace falta (J.A., 24.03.2012).

El insuficiente presupuesto también provoca malestar en la gente, puesto que, cuando se presentan solicitudes o se sostiene conversaciones con las autoridades locales, las respuestas más comunes son la falta de recursos económicos y la priorización de obras. Por ello, buscan acceder a los funcionarios del Municipio de Quito con quienes el acceso se torna más difícil y complicado:

Sí es compleja, porque primero a veces te atienden, o estamos a expensas del tiempo de ellos. Y lo otro es que, en realidad, [para] alguien que esté en la ciu-

dad, alguien [que] no tiene un conocimiento de ciudad, [será] difícil entender la vida de la ruralidad (A.Q., Gobierno Parroquial de Nayón, 19.04.2012).

Las amistades que se puedan entablar con funcionarios del Municipio de Quito, según algunos testimonios, facilita el acceso y la gestión de obras públicas o solución de problemas de los barrios de las parroquias. Esto indica que no hay un trato equitativo hacia todos los pobladores de las parroquias del nororiente de la ciudad de Quito.

Pero ahora, lamentablemente, tenemos que cruzar por la Junta Parroquial, tener amistades en algunos estamentos. O sea que poco se ha distorsionado, más bien se ha distanciado este nexo que había. Anteriormente era directo (C.T., Liga Parroquial de Nayón, 27.04.2012).

Estos datos muestran que el acceso a los funcionarios públicos está determinado por el tipo de trámite que se quiera realizar y por la cercanía que se tenga con las autoridades. Actualmente se percibe, según los testimonios recogidos, que existe más acceso a las entidades públicas. Las autoridades escuchan a la población, se firman cartas de compromiso. Sin embargo, muchos ofrecimientos no se cumplen, sea por la falta de recursos económicos de instituciones como el Gobierno Parroquial y el Municipio de Quito, sea por el ineficaz tratamiento que se le otorga a ciertas necesidades que para los habitantes de las parroquias son urgentes. Esto crea una desconfianza generalizada sobre la función que cumplen las instituciones públicas locales.

La mayoría de personas manifiestan que hay apertura desde los funcionarios del Municipio y valoran la calidad de la atención que reciben. Empero, los trámites siguen siendo burocráticos y algunos de los pedidos quedan «en el limbo». Hay desorganización también en la ejecución de obras, pues algunas, que se aprueban desde los funcionarios, posteriormente no pueden ser ejecutadas.

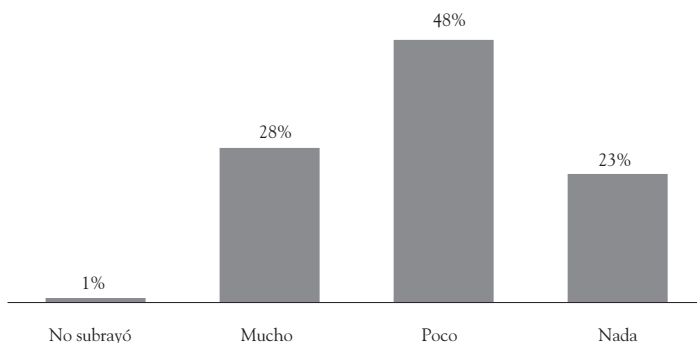
Una de las cuestiones negativas en la relación entre la población y los gobiernos locales es el sistema burocrático existente en estas instituciones. Estas formas de «pensar y hacer» en los ámbitos públicos institucionales incomoda sobremanera tanto a los dirigentes barriales, como a las organizaciones y población en general. El acceso a los funcionarios, como señalan algunos testimonios, no solo debe ser medido por el nivel de atención que presten, sino por la eficacia y eficiencia de la atención que el funcionario brinde.

La instancia pública que más toma en cuenta las necesidades e intereses de la población es la organización más cercana a ellos, es decir la del barrio o comunidad. A pesar de ello, el índice de representatividad es bajo: 28% de los encuestados dijeron que sus necesidades son muy tomadas en cuenta por la organización barrial o comunitaria, mientras que el 71% dijo que estas organizaciones toman «poco» o «nada» en cuenta sus necesidades.



Gráfica 6

Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: consideración de los intereses y necesidades por parte de las organizaciones barriales



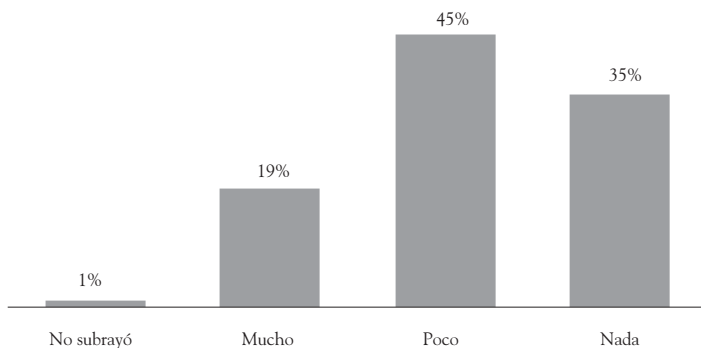
Fuente: Encuesta socioeconómica y de opinión de las parroquias del nororiente de Quito, 2012
Elaborado por: Fundación Rururbana

Finalmente, los resultados de la encuesta muestran el nivel en que las instituciones públicas brindan atención a las necesidades de los barrios, cuya consecuencia son las opiniones positivas o negativas vertidas frente a las entidades públicas.

Los gobiernos parroquiales son las instituciones que menos representatividad de las necesidades de la población registran, según las opiniones de las personas encuestadas. Solo el 19% dijo sentir que sus necesidades e intereses son muy tomadas en cuenta por el Gobierno Parroquial, mientras que el 45% dijo que esta instancia las considera «poco» o «nada».

Gráfica 7

Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: consideración de los intereses y necesidades por parte de los gobiernos parroquiales

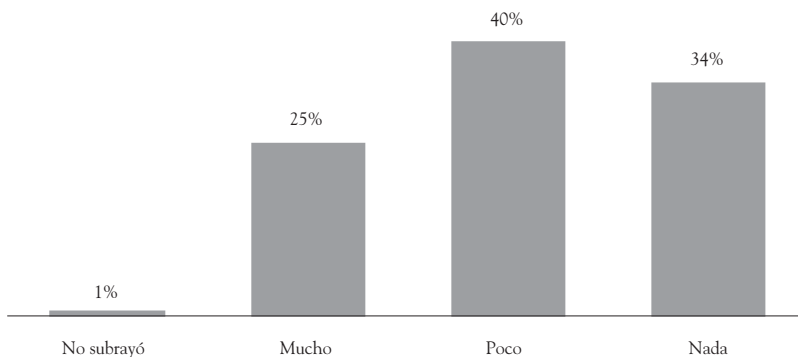


Fuente: Encuesta socioeconómica y de opinión de las parroquias del nororiente de Quito, 2012

Elaborado por: Fundación Rururbana

Gráfica 8

Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: consideración de los intereses y necesidades por parte del Municipio de Quito



Fuente: Encuesta socioeconómica y de opinión de las parroquias del nororiente de Quito, 2012

Elaborado por: Fundación Rururbana

Según los resultados de la misma encuesta, el Municipio de Quito, representado por las administraciones zonales, también toma poco en cuenta las necesidades de la población de las parroquias (40%), atiende mucho las necesidades poblacionales (25%) y no atiende nada el alto índice de 34%.

LA PARTICIPACIÓN COMO EXPRESIÓN DE LO PÚBLICO

PRINCIPALES ACTORES PRESENTES EN EL TERRITORIO

Al momento de identificar a los principales actores presentes en las parroquias del nororiente de Quito, es necesario distinguir entre actores políticos, económicos, culturales y religiosos, los mismos que abordaremos a continuación.



Organización de Plantas Ornamentales de Nayón

Foto: Esperanza Maldonado, 2013

Actores políticos

Al hablar de los actores políticos, habría que referirse en primer lugar a dos instituciones de índole político-administrativa, como son los gobiernos parroquiales de Calderón, de Llano Chico y de Nayón y las administraciones zonales Calderón y Eugenio Espejo

A estos dos niveles de gobierno local, habría que añadir uno más, el Gobierno de la Provincia de Pichincha, el cual se convierte también en un actor político fundamental dentro de las parroquias. Sin embargo, a diferencia de los dos actores anteriores, no tiene un rol político-administrativo; su importancia se debe al papel que cumple en la ejecución de obra pública para los sectores.

Además de estos tres actores estratégicos, habría que considerar a otro conjunto de actores políticos importantes: los representantes de los diferentes barrios y sectores de las parroquias.

Caso particular son las comunas, como la Comuna de Llano Grande que, según la división político-administrativa asumida por el Gobierno de la Parroquia de Calderón de la cual es parte, está considerado en el sector de las

«comunidades», que se refiere a un sector con características más rurales en comparación al resto de la parroquia; mientras que en la división de la AZC, constituye un sector por sí mismo.

Las administraciones zonales son parte del organigrama del DMQ y por ende tienen una organización burocrática, donde la máxima autoridad es el administrador zonal, que responde directamente a la Alcaldía de Quito.

Los gobiernos parroquiales, al igual que la organización municipal, constitucionalmente gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y se deben regir por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Además, estas dos formas de organización territorial del Estado tienen sus propias competencias y están en obligación de coordinar su accionar en el territorio en donde están ubicadas, según consta en los artículos 238 y 247 de la Constitución de la República del Ecuador. Es decir, responden en su totalidad a la forma organizativa propuesta y normada por el Estado.

En el caso de las comunas, pese a que también están reconocidas por la Constitución de la República en el artículo 248, «son consideradas unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación» (SENPLADES, 2009 pág. 129). Es por esta razón que en el nororiente de Quito las comunas coordinan con las administraciones zonales, con los gobiernos parroquiales e incluso con el mismo Gobierno Provincial de Pichincha, para lograr obras, sobre todo de infraestructura, para sus sectores.

Otra particularidad que podemos observar es que en el caso de los gobiernos parroquiales, la asamblea territorial es una instancia importante y está regida legalmente; se la utiliza, por lo general, para la rendición de cuentas de la dirigencia hacia la población y es, según la parroquia, anual o bianual. En el caso de las comunas, la instancia máxima de decisión es la asamblea general y se trata de una reunión que se convoca para informar, debatir y tomar decisiones importantes sobre la vida de la organización comunal. Por lo general, quien convoca es el cabildo y lo hace cuantas veces lo considere necesario.

También es importante hacer mención de las dirigencias de los comités barriales parroquiales y comunales, quienes cumplen una función estratégica, ya que son los presidentes de los barrios. Gestionan un gran número de obras públicas para sus sectores y dialogan de cerca con los directorios de los gobiernos parroquiales o con los diferentes departamentos de las administraciones zonales.

Adicionalmente, podemos contar en este grupo de actores políticos, a aquellas personas e instituciones encargadas de vigilar la seguridad y el orden público dentro de las parroquias, como las tenencias políticas y, una entidad recientemente establecida en el territorio, el Centro de Equidad y Justicia de la Policía Nacional.



Como actores políticos también podemos anotar a las organizaciones barriales. En cuanto a su estructura organizativa, se puede decir que varía, desde lo que acontece con las organizaciones más fuertes (donde es posible encontrar un directorio conformado incluso por comisiones), pasando por organizaciones medianamente establecidas (que cuentan con un directorio parcialmente conformado), hasta las organizaciones más débiles (donde todo el trabajo se delega en la persona del presidente, incluso cuando existe un directorio, al menos, nominalmente electo).

La cooperativa está conformada por el gerente. Luego, está formada por dos consejos, el uno de administración y el otro de vigilancia. En el consejo de administración se elige al presidente; con él están nueve vocales principales y nueve vocales suplentes. El consejo de vigilancia es el que se encarga de revisar que todas las cosas vayan bien. Está conformado por cinco miembros principales y cinco miembros suplentes. De ahí se saca la presidencia. [Los dirigentes] tienen que ser socios; solo el gerente es particular y es elegido dentro de una asamblea (V.S., Cooperativa Luz y Vida, 08.06.2012).

El trabajo de este tipo de organizaciones se centra en la solución de los problemas de sus respectivos barrios y en la atención de las preocupaciones de sus moradores. De hecho, la relación con las autoridades parroquiales, municipales e incluso provinciales, tiene siempre que ver con la posibilidad de gestionar recursos para la satisfacción de sus propias necesidades o con el hecho de cumplir con obligaciones y disposiciones emanadas desde tales instituciones. Solo en casos excepcionales, las organizaciones de este tipo llegan a relacionarse entre sí o con organizaciones de otros intereses, constituyendo una especie de red, para hacer frente a alguna situación que comprometa el bienestar de, por ejemplo, todo un sector, o incluso, de toda la parroquia²³.

Hace tres meses o menos, nos quisieron poner una cárcel acá en Calderón, según ellos un centro de detención provisional de última calidad. Ahí todos nos levantamos y no permitimos que eso pase. Igual, hace dos años, quisieron poner por acá un botadero de basura. Ahí también la Comuna se levantó: paralizamos la Panamericana. Eso sí, la Comuna, cuando ve que se va a hacer algo contra la comunidad, ahí sí se levanta, ahí es un poquito difícil frenarnos (L.S., Cabildo de la Comuna Llano Grande, 20.11.2011).

²³ Es el caso de un importante levantamiento que tuvo lugar cuando el Municipio de Quito intentó instalar un botadero de basura cerca de la Comuna Llano Grande. Así lo relata la representante de una asociación de artesanos de la Parroquia Calderón: «Estuvimos participando las ligas barriales de fútbol, nuestra organización, directivas de los barrios, [organizaciones] que están compuestas por gente nativa de aquí» (A.H., Asociación Artesanal de Productores Progresistas del Mazapán Calderón, 20.03.2012).

De la misma manera en que el trabajo de estas organizaciones se limita (territorialmente) a sus barrios, este se limita también (temáticamente) a la solución de problemas de infraestructura pública y servicios básicos. Si bien estas organizaciones pueden eventualmente prestar atención a otro tipo de problemas, como la inseguridad o la inserción de jóvenes en pandillas, por ejemplo, es la obra pública el principal tema de interés. Tampoco se trata, por cierto, de organizaciones que se planteen objetivos de transformación social o de incidencia política a nivel macro.

En las organizaciones barriales, en términos generales, el estatuto de socio es una condición necesaria para la participación de los moradores²⁴. Es decir, las personas que han llegado a vivir en los barrios en condición de inquilinos no son tomadas en cuenta por este tipo de organizaciones, ni tampoco parecen mostrar interés por participar en ellas. Se trata, por lo tanto, de organizaciones de moradores propietarios. Sin embargo, es importante señalar que existe una diferencia sustancial entre el estatuto de socio en los barrios centrales o tradicionales y el estatuto de socio en las cooperativas de vivienda, ya que en el primer caso, además de revestir la condición de propietario, implica una cierta pertenencia originaria con el territorio, esto es, implica ser un habitante «autóctono».

Otra forma de organización política es la que surge de la unión de algunos barrios en procura de cubrir las necesidades de un sector. Un ejemplo de este tipo de organización lo encontramos en Llano Grande, que lleva alrededor de 10 años en esta labor. Se trata del Proyecto La Candelaria, el cual está formado por cinco barrios que agrupan a 600 personas. Se dedica a obras de infraestructura, seguridad ciudadana y temas sociales, y coordinan acciones con la Policía Nacional. Cada barrio tiene su directiva completa, los presidentes de cada uno conforman la directiva general, es decir la del proyecto, con un coordinador, secretario, tesorero y vocal. La máxima autoridad es la asamblea general. Hay una reunión mensual con presentación de informes y se planifica desde la directiva «fuerte». Han cumplido al momento el 80% de su objetivo y tienen colaboración y aceptación de los sectores a los que representan. Asisten a reuniones convocadas por el Cabildo, pero en sus acciones mantienen autonomía de gestión y organización frente a este, que es la autoridad en la Comuna. Coordinan el trabajo directamente con la Administración Zonal Calderón y con el Gobierno Parroquial.

Finalmente, de manera simultánea a las organizaciones barriales como los comités promejoras y cooperativas de vivienda, existe otro espacio de participación a nivel barrial que convoca a los habitantes de las parroquias del

24 Una excepción a esta regla ocurre en el caso del Comité Central Promejoras de Carapungo, según indica el actual presidente de esta organización: «[...] Este es de los pocos barrios, si no el único, donde todo el mundo participa en elecciones generales. Aquí no hay el tema de socios, sino que toda la comunidad participa por medio de elecciones generales; inclusive estas últimas las hizo el Consejo Nacional Electoral, ellos las organizaron con un tribunal que tenemos aquí. [...] esta vez salieron a votar más de mil personas» (J.T., Comité Central Promejoras de Carapungo, 27.03.2012).

nororientes: los comités de seguridad. Este tipo de espacio organizativo puede surgir, en unos casos, de la propia iniciativa de los moradores de un barrio o, en otros, de la convocatoria realizada por instituciones públicas como la Policía Nacional, principalmente.

Actores económicos y/o gremiales

La principal motivación de quienes deciden conformar este tipo de organizaciones y/o participar en ellas, radica en la necesidad de unirse para proteger su actividad económica o luchar por mejores condiciones para el desarrollo de la misma.

Nos motivó que nos molestaban [cuando vendíamos] en la calle y por eso formamos la asociación [...] (A.H., Asociación Virgen del Quinche, 22.06.2012).



*Mercado Central de la parroquia de Calderón
Foto: Esperanza Maldonado, 2013*

También puede responder a la necesidad de generar sus propias fuentes de trabajo, optando además por hacerlo en su propio lugar de residencia, cerca de su familia, en lugar de buscar empleo en algún lugar distante, como la misma ciudad de Quito. Esto les permitiría combinar sus responsabilidades familiares, destinando parte de su tiempo para el trabajo productivo y otra parte para el trabajo reproductivo o doméstico. Esto constituiría una contratendencia en las parroquias del nororientes, tomando en cuenta que un importante porcentaje de sus habitantes generalmente trabajan y estudian fuera de ellas (lo hacen en la ciudad de Quito), y regresan a sus barrios solamente para descansar, por lo cual, mucha gente considera que estas parroquias se han convertido en «asentamientos dormitorio».

Finalmente, es posible identificar también otro tipo de motivaciones, por ejemplo, el deseo de recuperar o preservar una cierta actividad económica tradicional de estos sectores o, incluso, el sentimiento de que asociarse constituye una mejor oportunidad para acceder a fomento productivo estatal que intentar hacerlo de manera individual.

La necesidad obliga a buscar fuentes de trabajo, fuentes de ingreso. Entonces, una de las principales [motivaciones] era esa necesidad. Teniendo hijos que mantener, en vez de ir a buscar trabajo en un lugar al que tenía que salir en

la mañana y regresar en la noche, jamás en la vida les iba a ver o nunca en la vida hubiese tenido contacto. Ese fue el principal detonante. [...] yo no era artesana, aprendí por la necesidad; al no tener que dar de comer a los hijos y decir qué más hago, cómo vivo. Yo nací aquí y mis ancestros vivieron aquí. Yo tengo como seis generaciones en este pueblo y lo que nos hubiese gustado es que se cultive y se rescate las tradiciones, porque este pueblo tenía sus raíces, su cultura y se fue perdiendo [...] (A.H., 20.03.2012).

Las organizaciones económicas más importantes son las cajas de ahorro y crédito, los bancos comunitarios, las organizaciones de artesanos, las cooperativas y algunos emprendimientos agrícolas. La economía de las parroquias no se basa en la propia producción interna; los ingresos económicos provienen en gran medida del trabajo que los moradores desarrollan en la ciudad. Sin embargo, en las cooperativas, bancos comunitarios y cajas de ahorro se guarda el dinero para ser invertido.

Las organizaciones de tipo económico, como las cooperativas de ahorro y crédito, por lo general tienen como misión aportar un servicio a la comunidad y están organizadas de acuerdo a lo que dispone la Ley de Cooperativas, es decir, existe una asamblea general, cuentan con un presidente, un gerente, un consejo de administración, un consejo de vigilancia, una comisión de crédito y una de educación. Las decisiones se toman en reuniones. Se cuenta con estatutos y reglamentos. Este tipo de organizaciones coordinan con el Cabildo de la Comuna (en el caso de Llano Grande) cuando este así lo requiere, pero en general, asisten esporádicamente a las reuniones que este convoca. En otros sectores del nororiente, tal tipo de entidades son por lo general de carácter autónomo y privado.

Por otro lado, también encontramos que otro tipo de organizaciones que ayudan en la economía de las parroquias del nororiente de Quito son las organizaciones de productores, cuya presencia es muy importante dentro del territorio. Se trata de las personas que desarrollan la producción y comercialización de plantas. Esta es una de las principales particularidades de la parroquia de Nayón, como se mencionó anteriormente. En este sentido, las organizaciones de cultivadores de plantas ornamentales y de transportistas son consideradas las más importantes en el sector, puesto que aparte de tener los negocios de plantas en la parroquia, venden al por mayor para otros negocios por fuera de la misma. Los transportistas trasladan las plantas y todo el material de trabajo a los lugares requeridos para este negocio y son, como grupo, uno de los más beneficiados de esta forma de producción económica.

En las otras parroquias, se producen cultivos de hortalizas orgánicas y de plantas ornamentales para la comercialización, así como también hay producción agrícola y crianza de animales menores, por lo general para el autoconsumo y en mínima cantidad para la comercialización.



Estos productores mantienen relación con los gobiernos locales de sus parroquias y en algunos casos también con las administraciones zonales de sus respectivas jurisdicciones, con quienes coordinan temas de capacitación y, en algunos casos, incluso de comercialización.

También encontramos grupos de mujeres vinculadas a la producción. Para ellas, participar en un grupo puede significar una oportunidad de sentirse (o efectivamente *ser*) incluidas social, laboral y hasta políticamente. De allí que este tipo de grupos, generalmente, busquen emprender en otros tipos de actividades, sean culturales, económicas, educativas, entre otras.

El afán de trabajar y mejorar las condiciones de vida; el conseguir trabajo como grupo, ya que sabemos que en este gobierno ayudan más a los grupos, entonces con esta idea nos agrupamos algunas personas. Queremos vivir en nuestro sector, para no desperdiciar el tiempo en que vamos al centro, a las fábricas, y que lo aprovecharíamos con nuestras familias y nuestros hijos. [...] nosotras tratamos de hacer algo aquí, para que la gente se quede a trabajar aquí y de esta manera estamos contribuyendo [incluso] a reducir el tráfico [que se genera para ir a Quito]. Aspiramos a dar vida a Bellavista. [...] como caja de ahorros hemos ido ahorrando y queremos hacer un complejo deportivo, queremos hacer un *minimarket*. Por eso queremos conseguir ayuda técnica y [...] queremos llegar al Gobierno y a las instituciones [...] (R.M., Frente Social de Mujeres de Bellavista, 26.06.2012).

Actores culturales

La mayor parte de estos grupos u organizaciones culturales, se han formado con la intención de rescatar expresiones artístico-culturales propias del sector o de una cultura específica; sin embargo, existe también un gran número de pequeños grupos dedicados a la práctica de diferentes géneros musicales que van desde la música nacional hasta el *rock* y el *hip-hop*. Entre las organizaciones culturales y artísticas que existen en las parroquias del nororiente de Quito, encontramos centros culturales, grupos de danza, conjuntos musicales, y, en los últimos años, grupos de personas de la tercera edad que participan en actividades promovidas por el Municipio de Quito como parte del programa Sesenta y Piquito²⁵.

Organizaciones hay bastantes. Hay ligas barriales, hay comités, la directiva matriz, que es el comité central; hay otros comités de manzana, por sectores se han organizado así; hay ligas de básquet, grupos musicales, de hip-hop; hay grupos étnicos. [...] hay una serie de cosas aquí. Es un barrio con un gran conglomerado diferente (J.T., Comité Central Promejoras de Carapungo, 27.03.2012).

25 Se trata de un programa social del Municipio de Quito destinado a las personas de la tercera edad del Distrito.



*Danza de yumbos en San José de Cocotog
Foto: Fundación Rururbana*

Existen varios grupos culturales en las parroquias del nororiente. En el caso de Llano Chico y Nayón, entre los más importantes se encuentran los grupos relacionados con el rescate de las tradiciones y costumbres ancestrales de sus territorios. Estos pueden tener o no apoyo de las instituciones públicas, puesto que muchos de estos grupos culturales gestionan de forma autónoma sus propios presupuestos y actividades artísticas. Otro tipo de grupos culturales son aquellos que fueron creados recientemente en el proceso de urbanización de las parroquias. Se trata de grupos de jóvenes, algunos de los cuales componen música; están los denominados grafiteros²⁶ y otros de índole más moderno.

Varios de estos grupos son autónomos, otros se han integrado a los CDC, cuyo espacio les brinda un lugar de ensayo y práctica y, en algunos casos, también incidencia en convocatoria y difusión de sus propuestas.

En el caso de Calderón y Llano Grande, si bien hay muchos grupos culturales de diferente índole que se adhieren a las propuestas de los CDC, también hay quienes coordinan e incluso tienen sus propias propuestas culturales, las cuales son socializadas a la AZC o al Gobierno Parroquial, en busca de diferentes tipos de auspicio. En Calderón, recientemente, se conformó una Red de Organizaciones Culturales, la que ha realizado una campaña de su lanzamiento y conformación a través de las redes sociales de Internet. Se ha propuesto y ha intentado construirse con autonomía frente a intereses políticos e institucionales, pero, por su carácter diverso y aglutinador de diferentes propuestas, todavía no se podría afirmar si lo ha logrado. Por otro lado, un actor fuerte en el tema cultural en el sector de Llano Grande es la Corporación Cultural Samari, agrupación autónoma que se ha constituido como un referente en su sector y se ha dado a conocer por fuera de la Comuna, con una propuesta cultural que insiste en rescatar la identidad ancestral-indígena de los pueblos originarios que habitaron el sector de Llano Grande.

²⁶ Se refiere a quienes se expresan mediante leyendas y/o dibujos pintados en paredes y calles.

Este tipo de práctica cultural requiere distanciarse de los indigenismos de Estado y de la folklorización [sic] de la diferencia encarnada en la mujer campesina indígena como «guardiana» de la identidad, presente en los discursos celebratorios [...] se ha abierto un campo de concientización. No se hace danza solo por bailar, no; porque debemos sentir también y para realizar la coreografía hemos tenido que estudiar su contenido junto, y poner en consideración si nos gusta o no nos gusta, y el porqué de tal cosa (Rodríguez, 2008 págs. 53-70).

Las actividades que realizan en general las organizaciones culturales en el nororiente de Quito, están orientadas a la práctica y difusión de expresiones artístico-culturales como la música y la danza. Para ello, algunos de estos grupos cuentan con sus propios locales o sedes, mientras que otros hacen uso de espacios públicos como las casas comunales de sus barrios. De igual manera, estos grupos son invitados por los GAD para participar en eventos en el propio sector o fuera de este.

Nuestra columna vertebral es la música y la danza. Participamos directamente con el Municipio, con la Secretaría del Migrante, con el Ministerio de Cultura y con la Secretaría de Pueblos. No hay convenios, pero siempre llaman a Ochún para las actividades. La música y la danza son un instrumento muy importante, porque a través de esta manifestación cultural tú aglutinas a niños, jóvenes y madres de familia. Son los que te conectan para hacer otras actividades o armar redes [...]. El arte es muy importante; en el arte no hay discriminación racial ni social; el arte te une. [...] hemos hecho una actividad integradora con la comunidad, lo cual ha fortalecido la Casa Ochún [...]. Hay un vínculo comunitario, trabajamos con el presidente del comité promejoras del barrio, coordinamos actividades para ocupar la casa comunal, y los niños del sector participan en la Casa Ochún-negros y mestizos que quieren aprender de nuestras manifestaciones (R.M., Centro Cultural Afroecuatoriano Ochún, 13.06.2012).

En síntesis, las organizaciones de este tipo mantienen una cierta relación de trabajo tanto con los dirigentes de sus barrios y sectores, como con representantes de las instituciones públicas presentes en las parroquias. Se evidencia, por otro lado, que mientras algunas organizaciones se han adherido a la propuesta municipal de los CDC, otras coordinan la utilización de estos espacios con quienes están a cargo de ellos pero mantienen su autonomía organizativa.

Actores deportivos

Un tipo de organizaciones presentes, quizá el más importante en cuanto a convocatoria, son las ligas deportivas barriales que además se constituyen en el principal espacio de participación de las familias. El fútbol es el deporte que más se juega los fines de semana y hasta en días laborales. Las ligas poseen una estructura administrativa conformada por el presidente, el vicepresidente y el

tesorero, lo que de una u otra forma les permite trabajar efectivamente en sus objetivos. Este directorio y los equipos de fútbol de hombres, mujeres, jóvenes y niños, son quienes planifican y desarrollan las actividades correspondientes a su liga deportiva.

Lo más fuerte en nuestra comuna es la liga barrial, porque tienen un montón de gente. Bueno, por el gusto del deporte será, ¿por qué será? Pero históricamente siempre ha sido fuertísimo. Ocupan bastante espacio acá en Llano Grande, incluso tenían un bus que era de servicio público, pero que lo ocupaban los de la liga (S.T, Corporación Cultural Samari, 24.11.2012).

La liga tiene alrededor de 53 equipos oficiales, 14 femeninos, 15 equipos Sub-12, 15 equipos Sub-13 y 18 equipos de la categoría máster (A.M., Liga Deportiva Barrial de Carapungo, 27.06.2012).

La gran acogida de estas ligas deportivas se debe quizá a que la población de las parroquias es tradicionalmente futbolista y toda la familia puede estar involucrada en esta organización. La convocatoria a los partidos de fútbol es muy eficiente; es una de las organizaciones que más integrantes posee y que ha cumplido gran parte de sus objetivos.

Actores religiosos

Entre los actores religiosos encontramos en las parroquias a dos actores importantes, considerados así por la influencia en las actividades barriales: fiestas y otros eventos.

El primer actor es la Iglesia Católica. Las parroquias cuentan con la asignación de un párroco, el mismo que se encarga de la parroquia a la cual ha sido asignado. En el caso de Llano Grande, por ejemplo, cubre las tres capillas que tiene la Comuna. Además cuentan con un capellán y ministros de la eucaristía y catequistas. No se tiene un dato exacto de cuántas personas pertenecen a su organización la misión es servir y se rigen bajo las leyes de Dios. Hacen catequesis y visitan enfermos. La Iglesia Católica, si bien es cierto no interviene de manera directa en las decisiones que se toman en la parroquia, coordina con las organizaciones parroquiales o sobre todo del cabildo, temas referidos a celebraciones religiosas. Además es un espacio en el cual la mayoría de personas se reúne como un sitio de encuentro.

El segundo actor importante es la Iglesia Evangélica. cuyo objetivo es evangelizar y adherir a la gente a sus creencias. De igual manera, la Iglesia Evangélica posee pastores, colaboradores, grupo de jóvenes, entre otros; ellos intervienen sobre todo en las actividades culturales de algunos barrios, ya que apoyan eventos «culturales, artísticos cristianos» a los cuales se adhieren un buen número de pobladores.



Como se puede evidenciar, en el nororiente de la ciudad de Quito confluyen organizaciones diversas, a las que se las ha caracterizado por los objetivos que persiguen. Sin embargo, se pudo observar que la población que se encuentra de una u otra manera organizada percibe a sus organizaciones como el espacio en donde las relaciones sociales se desarrollan en base a las necesidades comunes. En este sentido existen experiencias positivas y negativas dentro de las actividades de las organizaciones.

Por un lado, las personas organizadas concuerdan en lo satisfactorio que es estar cerca de otras personas, poder realizar cosas para el bien común, poder involucrar a las personas a que se interesen en participar y actuar. Además, este relacionarse con más personas que tienen una misma afinidad que en muchos casos es una necesidad, interés y deseo posibilita que las organizaciones se desarrollen de mejor manera. La posibilidad de conocer otros puntos de vista sobre un mismo problema también es una fortaleza de las organizaciones. De esta manera se pueden ir resolviendo y cumpliendo los objetivos a largo plazo.

La revisión de los principales actores nos ha permitido reconocer la concurrencia de actores típicos de una parroquia rural y actores cuya presencia en el territorio es más reciente y obedece, por una parte, al proceso de crecimiento urbano (o metropolización) de la ciudad de Quito y, por otra parte, al proceso de descentralización administrativa iniciado en el Ecuador en los años noventa. Vale la pena distinguir, de entre todo este conjunto de actores, aquellos que pueden ser considerados como actores estratégicos, es decir, aquellos con los suficientes recursos (de diferente índole) como para influir en la toma de decisiones trascendentales para las parroquias o comuna.

LOS ESPACIOS DE LO PÚBLICO

Al ser lo público la forma de interacción entre las personas y miembros de una colectividad, cuyo objetivo es el bienestar común, requiere de espacios en los cuales se desarrollen las relaciones sociales colectivas. En las parroquias del nororiente de Quito se identifican varios espacios donde la colectividad se desenvuelve: la fiesta, la minga, las organizaciones, los comités promejuoras, de seguridad, cultural, asambleas y reuniones.

La fiesta

En las parroquias del nororiente de Quito, la fiesta es uno de los espacios más importantes en el ámbito social. Cada una de las organizaciones, barrios y personas en general se involucran en su planificación y ejecución, por ello está considerada como un momento primordial en el desarrollo de la participación social, el disfrute y, muchas veces, la transgresión social.

La fiesta no solo es un eje organizador causado por el momento de algarbía, sino que lo es también de la vida social de los habitantes de la parroquia, en tanto promueve posiblemente los niveles más altos de involucramiento,

tanto del conjunto de organizaciones existentes en el territorio como de los habitantes en general; adjudica posiciones en el tejido social a las personas en función de su papel en relación a la fiesta, e incide de manera considerable en la forma en que las personas organizan sus prioridades económicas y sociales a lo largo de la vida.



*Quema de chamizas en las fiestas de la comuna San José de Cocotog
Foto: Fundación Rururbana, 2013*

Acá la comunidad no colabora en las reuniones, pero cuando pedimos para fiestas o para el reinado, sí colaboran; no con dinero, pero dan la banda, el regalo para la reina; los que nos colaboran más son los locales comerciales. Los priostes están presentes en la fiesta del Patrono San Juan; realizan la corrida de toros, los juegos pirotécnicos, la misa de fiestas, es el trabajo de ellos. El comité se encarga de hacer el pregón, el reinado, el desfile de la confraternidad (G.U., Comité Promejoras de San Juan de Calderón, 27.03.2012).

La fiesta en tiempos pasados era uno de los eventos más expresivos y alegres de las parroquias. Los habitantes se conglomeraban para disfrutar de la música, la comida, y las bebidas fuertes. En este lugar se expresaban las relaciones de fraternidad entre la población local. Por ello, lo público estaba también muy relacionado con los espacios cuyo acceso era libre, en los cuales la gente podía reunirse y disfrutar de la algarabía de la fiesta sin ninguna privación.

Verá, hablemos un poquito más atrás, diga usted hace unos 30, 40 años más o menos. O sea lo público era donde se concentraba la gente, es decir la plaza, la plaza mayor. Todos los pueblos, todas las parroquias tienen su concentración urbana

alrededor de la plaza, y así era Llano Chico. Es decir, la plaza y en medio de la plaza un poste grande para que ahí se reúnan como centro de realización de la fiesta; es decir la plaza como el espacio de realización de la tradición de la costumbre, la fiesta religiosa a lado la iglesia, el espacio público íntimamente relacionado con la religiosidad (W.C., Administración Zonal Calderón, 04.05.2012).

Actualmente, la fiesta continúa siendo un espacio muy relevante de construcción de tejido social; es el espacio de lo público por excelencia, donde la colectividad se mueve en función de algo común que, en este caso, sería un sentimiento religioso o de identidad compartida. Esto es especialmente cierto cuando se habla de zonas rurales, donde las fiestas tradicionales, representan un componente esencial de la vida comunitaria y donde aún es muy común, que las personas organicen su vida para cumplir con los papeles que tienen dentro de la fiesta. La fiesta, además de ser un espacio de encuentro y tejido social, es la mayor expresión cultural de las parroquias. Allí se desenvuelven los grupos culturales que expresan la tradición y las costumbres de cada parroquia. Es uno de los pocos momentos en el cual se desarrolla la cultura parroquiana.

La minga

Hace 20 años atrás, la población no se relacionaba con las entidades públicas de gobierno. La lógica de gobernabilidad del municipio excluía totalmente a las parroquias periféricas de la ciudad de Quito de recursos económicos y de servicios como la educación y la salud pública. Varias obras y mejoras de cada parroquia se obtuvieron gracias al trabajo por medio de las mingas. La política, que era gobernar y ser gobernado, en esa época era una actividad prepolítica, propia del espacio privado. La igualdad no tenía nada que ver con la justicia, pues se trata de una igualdad entre pares que se igualan en su condición de opresores frente a los oprimidos, para mantener y salvaguardar la desigualdad (Arendt, 1958). Los principios de solidaridad entre vecinos permitieron que existiera colaboración entre todos para mejorar la parroquia o solucionar un problema de índole social. Para los habitantes de las parroquias, el bien común prevalecía sobre los intereses particulares. Así, la concepción de lo público se relaciona íntimamente con la comunidad y la colectividad.

En lo público, la concepción académica, yo pienso que no estaba evidenciada. [Se veía] lo público más bien con la relación comunitaria, con el trabajo de manera colectiva. De esa manera era muy diferente, a pesar [de] que todavía hay rezagos dentro de la parroquia. Lo público, hablemos del trabajo comunitario, del trabajo en común, de las mingas para realizar la iglesia, para realizar las calles [...] (A.Q., Grupo Cultural de Nayón, 19.04.2012).

A partir de que se crean los gobiernos parroquiales, los moradores de las parroquias del nororiente de Quito empiezan a presentar exigencias sociales a estas instituciones públicas, logrando del gobierno la asignación de recursos económicos a las parroquias, para mejorar la calidad de vida de la población.

Desde la intervención del GAD, las obras públicas en las parroquias periféricas de Quito se realizan bajo la modalidad de cogestión o participación comunitaria, es decir que una parte de los recursos económicos que se requieren para una obra es entregada por el municipio, la otra parte deberá ser asumida por los moradores, y la mano de obra también queda a cargo de la población.

Los barrios marginales de las parroquias del nororiente de Quito, según sus dirigentes, fueron beneficiarios de los recursos económicos del Municipio con retraso. Recién hace unos años atrás pudieron acceder a servicios básicos como el agua potable, el alcantarillado y el adoquinado. Estos barrios, que construyeron obras mediante presupuesto económico propio y a base de mingas, han sido excluidos muchas veces de los beneficios que otorga el Gobierno Parroquial y el Municipio de Quito.

[...] [a] nosotras como madres, el momento que la fundación creó el barrio, lo dijo en unas palabras que puso «Madres Solteras». Entonces eso nos ha venido a marginar bastante, ya que muchas instituciones, personas y vecinos lo decían en una forma como que somos mujeres fáciles, que vamos a quitar los maridos. Entonces nos cerraron las puertas totalmente en el sector: no teníamos luz, ni agua y ellos no nos ayudaban; una vez incluso pagamos tres millones para que nos pusieran el grifo de agua [...] (F.P., 21.03.2012).

Si bien es cierto que la minga ha perdido importancia y poder de convocatoria en varios sectores y barrios de las parroquias —debido principalmente a los procesos de urbanización que estos han experimentado—, la minga, como forma de trabajo comunitario y espacio de encuentro y socialización, sigue estando presente en muchos barrios de las parroquias, especialmente en aquellos donde aún falta mucho por hacer para cubrir las necesidades de servicios e infraestructura básica y donde la organización barrial se expresa con mayor fuerza. La minga habría estado, según se desprende de varias entrevistas, ligada estrechamente con las formas primigenias de organización barrial en varios sectores de la parroquia Calderón, como parte de un esfuerzo propio e independiente de los moradores (aunque también como una práctica muchas veces obligatoria) por construir sus barrios, es decir, por proveerles de los servicios básicos y del equipamiento urbano del que estos carecían. Se trataba claramente, por lo tanto, de una forma de autogestión adoptada por los moradores en su afán de establecerse en el territorio y/o consolidar sus barrios.



Nosotros llegamos en momento de necesidad, entonces aprendimos a luchar, aprendimos a querer a nuestra organización y a que salga adelante [...]. Toda esa gente aprendió a luchar por un objetivo: sacar adelante al barrio. Comenzamos a luchar, cada uno en su sector, después nos unimos todos e hicimos el comité central. [...] la mayoría de obras son hechas con plata de la comunidad, con cuotas, con eventos, con mingas. [...] ahora ya no funciona eso de las mingas; la urbanización ya creció, ya es otro tipo de trabajo el que hay que hacer (J.T., Comité Central Promejoras de Carapungo, 27.03.2012).

En la actualidad, la participación de las personas en este tipo de actividades, si bien en ciertos casos es de carácter voluntario (motivada por un interés particular, que se transforma en interés colectivo en tanto es compartido por las demás personas del barrio), la mayoría de las veces se presenta como un requisito para el acceso a un cierto servicio o para la obtención de obras de infraestructura para sus barrios o sectores. La obligatoriedad en algunos barrios se debe a que ciertas obras públicas son efectuadas con convenios de cogestión, bipartitos o tripartitos, en los cuales los moradores colaboran con su mano de obra. Al ser un compromiso de la población, las dirigencias han resuelto imponer multas, para que la presencia de los moradores sea constante en las obras comprometidas.

Los presidentes de los barrios aldeaños (lotizaciones) tienen [...] un poder coercitivo hacia la gente, que si no van a la minga tienen una multa de 40 dólares; esto bajo la figura de comité promejoras jurídico. Como ellos hacen la adjudicación, si no van a las mingas, no les dan las escrituras; entonces la gente de esos barrios sí asiste (G.U., Comité Promejoras de San Juan de Calderón, 27.03.2012).

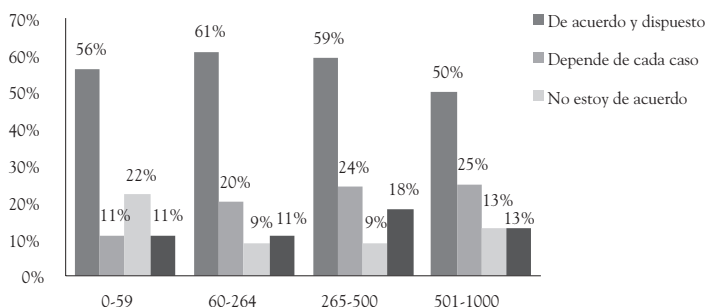
Algunas mingas en las parroquias no provienen de la iniciativa propia de los moradores. Son las instituciones públicas como el Gobierno Parroquial y Municipio de Quito incentivan a las mingas como una forma de rescate del trabajo comunitario, como parte importante de la identidad cultural de las parroquias.

Nosotros contamos con dos clases de mingas: las mingas sectoriales y las mingas barriales. Las mingas sectoriales tienen el objetivo de trasladar a los barrios los proyectos o actividades que tenemos como administración zonal [...] En las mingas barriales, lo que se busca es recuperar espacios que son de la comunidad, predios que son catastrados como municipales y que han estado abandonados tanto por la comunidad como por la institución (R.P., Administración Zonal Calderón, 29.06.2012).

La encuesta realizada nos indica la disposición de la población de las parroquias a participar en las mingas, que es mucho menor en el estrato de mayores ingresos (50%). Sin embargo, se evidencia también que las personas de menores ingresos, pese a ser las que más han participado en estas actividades (como se vio arriba), se muestran en desacuerdo con participar en ellas en un importante porcentaje (56%). Los estratos que muestran mejor predisposición a participar en las mingas son aquellos cuyos ingresos se hallan alrededor del salario mínimo unificado.

Gráfica 9

Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: disposición a participar en mingas (por nivel de ingresos)



Fuente: Encuesta socioeconómica y de opinión de las parroquias del nororiente de Quito, 2012
Elaborado por: Fundación Rururbana

El trabajo comunitario, a pesar de que corre riesgo de ir desapareciendo por la individualización de las necesidades de la población, continúa siendo el principal espacio de participación con el cual se logra acceder a beneficios a veces, con autonomía y otras veces, por motivaciones institucionales solo lo cierto es que la minga ha sido y será la forma más tradicional y política de gestionar las necesidades básicas y poder solventar las vidas de los moradores casi sin depender de lo que decidan las instituciones públicas. Además, la minga contiene todo el entramado cultural de las parroquias: no solo se trabaja por la obra, sino se comparte la necesidad individual, convirtiéndola en una necesidad colectiva. En este espacio se expresan los principios de solidaridad y amistad.

Organizaciones comunitarias

Uno de los principales espacios de lo público en esta zona son las diversas organizaciones existentes, que componen la «sociedad civil» del territorio. Entre las organizaciones más relevantes podemos encontrar: organizaciones económicas, barriales, deportivas, grupos culturales, grupos de jóvenes, grupos religiosos, entre otros.

Las organizaciones son considerablemente la principal forma en la que algunos habitantes de las parroquias están vinculados con lo público. Desde estos espacios organizativos, la población construye las dinámicas de relacionamiento en la vida cotidiana con las instituciones públicas y con los habitantes en general. En estos espacios organizativos, la población participa y puede estar vinculada a la cuestión social y política de las parroquias. Este conjunto de organizaciones presenta características muy variadas en cuanto al número de participantes que las componen, a las formas de interacción y participación interna, a los factores que motivan la pertenencia de sus integrantes a estas, a los objetivos que persiguen, entre otros.



*Participación comunitaria Barrio María Augusta Urrutia de Llano Chico
Foto: Gobierno Parroquial de Llano Chico, 2013*

El hecho de que existan organizaciones como espacios importantes de participación social contribuye muchas veces en la pronta ejecución de proyectos o la obtención de objetivos. Así, por ejemplo, algunas instituciones públicas distinguen, en el momento de atender requerimientos públicos, a las personas que no están organizadas y a las organizaciones de las parroquias.

[...] ellos quieren el apoyo de la junta parroquial: les podemos ayudar. [Con] La cuestión de las plantas, por ejemplo, una señora me decía: «Pero cómo podemos hacer»; yo le dije: «Organícense, háganse una asociación», pero de repente hay tres o cuatro personas que quieren organizarse, pero la mayoría no. Lourdes les insinuó que se legalicen, háganse jurídicos para que puedan conseguir las cosas (F.P., Gobierno Parroquial de Nayón, 29.02.2012).

Posiblemente, la presión que puedan ejercer las organizaciones, permite que los pedidos sean resueltos con mayor prontitud, quizás también se trate de la lógica de trabajo del Municipio de Quito. Las políticas públicas no pueden ejecutarse a «personas-individuos», sino a grupos sociales, barrios, parroquias. Por ello, aparentemente, el estar organizados beneficia en cierto sentido el cumplimiento de los objetivos de estos espacios participativos.

Espacios de participación propuestos por las instancias de gobierno local

Un último escenario identificado en este estudio sobre los espacios de lo público son los diferentes ámbitos de participación propuestos desde los gobiernos locales y las administraciones zonales. Las asambleas convocadas por estas instituciones, a las cuales asisten los presidentes de los barrios, se realizan con la finalidad de presentar los proyectos anuales para las parroquias, socializar el presupuesto y priorizar las necesidades urgentes de algunos barrios.

Se evidencia en este estudio que las asambleas convocadas por los gobiernos locales en las parroquias no son percibidas como espacios de participación autónoma en los cuales quienes asisten puedan discutir sobre los proyectos planificados, o sobre las decisiones tomadas. Son más bien espacios de «socialización» del plan de trabajo de las autoridades y como como veremos más adelante en el acápite de los espacios de participación, no existe ningún proyecto de trabajo coordinado, incluyente con la población. En las asambleas, lo que se resuelve con mucha importancia son los montos económicos para cada obra prioritaria en los barrios, mermando literalmente la posibilidad de que las personas estén involucradas en las decisiones tomadas por las autoridades.

Podemos concluir señalando algunos datos particularmente interesantes que provienen de la encuesta realizada. Entre estos datos encontramos la diferencia existente en el desarrollo de actividades públicas por parte de hombres y mujeres.

Por ejemplo, encontramos que la principal actividad pública de los hombres, después del trabajo, son las relacionadas a deportes fuera de casa (28%). El siguiente espacio público más importante es la escuela o colegio de los hijos (20%). Solo en tercer lugar se encuentran las reuniones del barrio o comuna (15%). Estos tres son los espacios privilegiados de la vida pública en el territorio, los que rebasan el espacio privado. La participación política, social o cultural es la última opción elegida. En el caso de las mujeres, estas participan mucho más en la comunidad educativa de sus hijos. La escuela constituye su principal espacio de socialización (29%). Las actividades deportivas también son importantes para las mujeres (18%). Se observa un nivel mayor de participación de las mujeres en los espacios organizativos de índole social, cultural, política (11%) o en la organización barrial o comunitaria (16%) (Fundación Rururbana, 2012 págs. 22-23).

Esto nos indica singularmente que el acceso a los espacios de lo público está diferenciado por el tipo de actividades. Algunas, como el deporte, son



protagonizadas mayormente por los hombres, mientras que las mujeres se estarían dedicando más a la educación de sus hijos. A pesar de que son índices muy similares, la participación y organización social en gran medida son ejercidos por los hombres de las parroquias. Estos resultados evidencian que la percepción de lo público y los espacios de lo público no son iguales para los hombres y para las mujeres. Así, se observa que, aun las labores del hogar y de la familia son responsabilidad de las mujeres (en el espacio privado), mientras que las cuestiones organizativas y deportivas (en el espacio público) son efectuadas en su mayoría por hombres.

Los espacios de lo público están determinados por las actividades que desarrollen los grupos sociales. En este sentido la percepción sobre lo público está intervenida intensamente en el nivel de participación en espacios como la minga, la fiesta, la organización, los comités de seguridad, entre otros. De la misma manera, cada espacio de lo público construirá internamente sus lógicas de relacionamiento social según los principios que transfieran los grupos sociales que los usan: hombres, mujeres, jóvenes, niños, niñas, organizaciones, grupos culturales, entre otros.



*Casa comunal del cabildo de la comuna Llano Grande
Foto: Esperanza Maldonado, 2013*

FORMAS DE PARTICIPACIÓN

La principal forma de participación es la intervención en asambleas y reuniones convocadas por los gobiernos parroquiales o las administraciones zonales del Municipio de Quito, a las cuales asisten los representantes barriales y las autoridades del gobierno local. Se trata, por lo tanto, de espacios en los que tiene lugar una participación «ciudadana». En tales espacios los representantes de las organizaciones barriales y comunitarias se relacionan con las instituciones en base a un formato institucional anteriormente determinado y en los cuales, más que constituir verdaderos espacios de diálogo entre la sociedad civil y las instituciones públicas, se cumple con un procedimiento necesario para que estas desarrollen su trabajo.

La percepción que las personas tienen de estos espacios de participación varía según su posición política, económica, social y cultural. Se identifica que los dirigentes y representantes de las organizaciones sociales trabajan y sostienen sus procesos sobre la base de la autogestión o acuerdos con otras entidades que no son necesariamente los cabildos o los gobiernos parroquiales.

Cada organización trabaja en función de sus objetivos, sean culturales, económicos, sociales, deportivos, etc. Sin embargo, los representantes de las organizaciones asisten a reuniones y asambleas según su disponibilidad de tiempo, para escuchar y exigir apoyo a sus organizaciones. El poco apoyo por parte de los gobiernos locales se evidencia en el escaso o inexistente trabajo coordinado entre estos y las organizaciones sociales de las parroquias.

Por lo menos que colaboren a través de mi llamado hacia ellos para también yo poder cambiarles. Piden una cosa, entonces uno ve la forma de que se pueda ayudar, porque como le dije, hay personas que no saben ni leer, ni escribir. Entonces, por lo menos a ellos yo quiero capacitarles, enseñarles cosas que ellos no saben. Pero como yo no tengo apoyo de las instituciones públicas, entonces no estoy dando apoyo. Estoy haciendo todo lo posible, pero no me dan (W.T., Comunidad Chachi de Nayón, 14.06.2012).

A pesar de que existen estos dos espacios máximos de participación (las asambleas y reuniones convocadas por los gobiernos locales), en los espacios de decisión no se involucra a la población en general; muy pocas veces esta es tomada en cuenta en la planificación del trabajo.

De acuerdo a lo establecido por el COOTAD, todas las instituciones de gobierno local deben promover procesos de planificación participativa para direccionar un porcentaje de sus gastos presupuestarios. Es así que los tres niveles de gobierno local con incidencia en las parroquias del nororiente de Quito llevan a cabo sendas asambleas anuales de priorización de obras o presupuesto participativo, a las cuales asisten los representantes de las organizaciones barriales de la parroquia. El Gobierno Provincial de Pichincha realiza su asamblea de priorización de obras, en coordinación con los gobiernos parroquiales, en el mes de enero; el Directorio del Gobierno Parroquial, por su parte, lleva a cabo su propia asamblea de priorización de obras en el mes de agosto. Las administraciones zonales del DMQ, a su vez, han realizado sus asambleas de presupuesto participativo en diferentes momentos del año, procurando buscar la mejor época para que coincida con sus propios ritmos institucionales.

Adicionalmente, tanto los gobiernos parroquiales como las administraciones zonales, llevan a cabo también asambleas sectoriales o barriales en preparación para la gran asamblea de priorización de obras. Estos espacios de participación tienen como objetivo socializar el presupuesto anual de cada una de estas instituciones, así como su plan de trabajo. Son asambleas donde se escuchan las exigencias de los presidentes barriales para priorizar la obra pública, sin que sus demandas trasciendan a transformarse en espacios propositivos, organizativos o de acción social autónoma.

En suma, podríamos decir que la mayor instancia de decisión pública, en el caso de las parroquias del nororiente, está constituida por los gobiernos parroquiales, y no por los espacios de participación surgidos desde los barrios o sectores organizados. Es-



tos se diluyen cada vez más, debido a la pérdida de su propia legitimidad, suplantada por un discurso asimilado del proyecto político del gobierno actual. De este modo, los espacios de participación dejan de ser importantes para la población, puesto que no se siente involucrada. Al no ser espacios propositivos y autónomos, se convierten en reuniones y asambleas en donde las contraposiciones, las discusiones y la riñas se desatan, limitando los consensos y conclusiones en búsqueda del bien común.

Aquí sí se hacen asambleas, de pronto una vez a la semana. Al mes se hace reuniones. De ahí sacamos unas cinco o seis personas para acercarnos al presidente de la junta para pedirle algo que nosotros necesitamos. Entonces nos reunimos y nos vamos a pedir audiencia y pedir algo que se necesita, bien nos dé o no nos dé (M.L., Barrio San José, 15.03.2012).

Las administraciones zonales del Municipio de Quito disponen de un porcentaje de alrededor del 40% de su presupuesto total para ser sometido a priorización en las asambleas de presupuesto participativo. Tal porcentaje puede llegar a extenderse si el presupuesto conjunto de las obras priorizadas así lo requiere y si así lo autoriza el administrador zonal. El porcentaje restante del presupuesto es utilizado en lo que las administraciones zonales consideran y tienen planificado como proyectos estratégicos. Además, pese a que inicialmente el presupuesto presentado a la asamblea podía ser dirigido hacia diferentes tipos de necesidades y proyectos, en los últimos años se ha optado por reducir los temas a dos, que son los de mayor interés entre los representantes barriales: movilidad y espacios públicos. Esto genera una suerte de clientelismo entre los pobladores, puesto que:

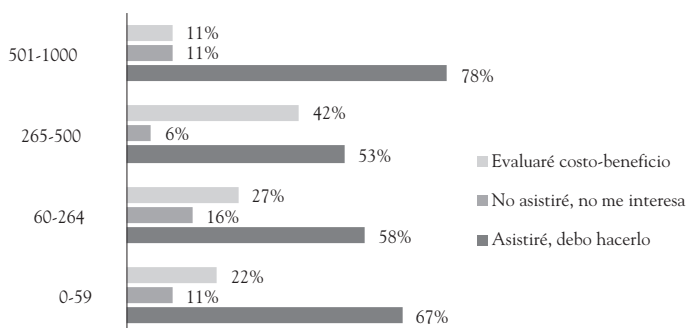
Estos ciudadanos, tratados como clientes, perciben que muchas de las preguntas que constituyeron la cuestión de la ciudadanía —a dónde pertenezco y qué derechos me da, cómo puedo informarme, quién representa mis intereses— se contestan ahora más en el consumo privado de bienes y de los medios masivos de comunicación que en las reglas abstractas de la democracia o en la participación colectiva en espacios públicos (García, 1996).

En muchos casos, esto se agrava por la coincidencia y hasta superposición legal de dos instancias de gobiernos autónomos descentralizados en una misma zona. Específicamente, hablamos del caso de los gobiernos parroquiales y las administraciones zonales del Municipio, cuya acción debería ser coordinada. Lamentablemente, no siempre el *deber ser* se cumple en la realidad y suele generar confusión acerca de las competencias que debe cumplir una y otra institución. Esto deviene en controversias de representación y legitimidad, con efectos negativos sobre todo para determinados sectores de las parroquias que no están vinculados a las tendencias partidarias de una u otra instancia.

Según los resultados de la encuesta socioeconómica y de opinión realizada en los sectores incluidos en el presente estudio, se evidencia que las reacciones frente a la convocatoria a reuniones comunitarias tienden a ser positivas en los segmentos de mayores ingresos (78% dijo que siente que debe asistir) y en los de menores ingresos (67%). En el caso de las personas de ingresos medios, se puede observar una actitud de cálculo costo-beneficio al momento de decidir su actitud frente a las reuniones comunitarias.

Gráfica 10

Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: acogida frente a convocatoria a reuniones barriales por nivel de ingreso



Fuente: Encuesta socioeconómica y de opinión de las parroquias del nororiente de Quito, 2012. Elaborado por: Fundación Rururbana

En este sentido, se pueden identificar dos formas de participación: una «participación instrumental» y una «participación expresiva». La primera forma se caracteriza por ser el medio para llegar a alcanzar objetivos personales y donde la eficacia se mide en el logro de tales objetivos. Esto es lo que ocurre con las ligas parroquiales, las asociaciones de plantas, las cajas de ahorro y algunas organizaciones barriales promejoras.

Este tipo de participación valora considerablemente la eficacia, es decir, la capacidad para alcanzar los objetivos propuestos o solucionar los problemas que propiciaron dicha participación (García, 2004 págs. 71-72).

La segunda forma cumple la función de ser más afirmativa, en tanto provoca sociabilidad e integración, contribuye al crecimiento personal y a la identificación individual y en tanto no depende de los objetivos cumplidos o por cumplirse. Este es el caso de la participación que tiene lugar en las organizaciones culturales, religiosas, étnicas, entre otras.

Ambas variantes de participación han sido encontradas en las parroquias del nororiente de Quito. Luego, se vuelve necesario ubicar también los factores motivacionales para la participación y organización social, en cuanto nos permite reflexionar sobre las condiciones en las que aparecen las organizaciones, así como también las condiciones en que estas se disuelven.

FACTORES MOTIVACIONALES PARA LA PARTICIPACIÓN

Partimos del entendimiento de que la participación social es aquella que se da como resultado de las necesidades e intereses de las personas, quienes deciden voluntaria y autónomamente conformar un espacio organizativo y hacerlo parte de su vida cotidiana. Esto solo puede ser posible en tanto exista una base motivacional que propicie una opción de este tipo. Es por eso que en esta sección presentaremos algunas de las prioridades y motivaciones que las personas entrevistadas señalaron como factores que incidieron en su decisión de formar parte de alguno de los tipos de organizaciones antes descritos.

Prioridades y motivaciones

A partir del trabajo de investigación cualitativa desarrollado en las parroquias del territorio en estudio, principalmente a través de entrevistas y grupos focales, fue posible identificar diferentes prioridades y motivaciones según el tipo de espacio organizativo al que pertenezca una persona. Entre las principales prioridades y motivaciones para la participación encontramos las descritas en la siguiente tabla:

Cuadro 3

Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: motivaciones para participar en la organización barrial o comunitaria

Defensa de derechos y de la tierra	Falta de trabajo
Acceso a servicios	Respeto a todo tipo de vida
Comercialización de productos	Solidaridad y reciprocidad
Problemas con los jóvenes y adolescentes (embarazo, consumo de alcohol)	Ética y buen trato entre vecinos
La injusticia en el sector	El interés común antes que el personal
Falta de transporte	Trabajo en conjunto
Legalización de los barrios	Cordialidad y amabilidad en la convivencia
Promover una participación que beneficie a todos	La unidad, el servicio y el amor
Ejecución de obras para el sector	Educación en el barrio
Violencia	Comunicación en el barrio
Delincuencia	Crecimiento poblacional
Los valores cívicos	Baja de sueldo a los jubilados

Fuente: Sistematización de entrevistas a profundidad, 2012
Elaborado por: Fundación Rururbana

En general, las relaciones en las parroquias del nororiente históricamente han sido muy estrechas e intensas, y han estado marcadas en muchos casos por el parentesco, como lo demuestra la existencia de los mismos apellidos en un amplio sector que abarca a las comunidades de Zámbriza, Cocotog, Llano Grande, San Miguel de Común y Oyacoto. Se puede decir que Zámbriza fue el núcleo de la comunidad de indígenas de Calderón. Desde el sector de Nayón hasta la quebrada del Río Guayllabamba, existen apellidos originarios extendidos a nivel de la provincia y nuclearizados en el sector de Zámbriza (Simbaña, 2004).

Lo anterior ha influido para que en esta zona del DMQ exista una larga e importante tradición organizativa, por lo que se encuentra en las parroquias muchas organizaciones de diferente tipo y se evidencia la participación de sus pobladores en una u otra de ellas. Se convierten, así, en actores sociales que de una u otra forma contribuyen a la vida comunal y política de estos sectores.

Otro antecedente histórico muy relevante en este sentido es que la organización popular estuvo íntimamente vinculada con los procesos de lucha por la independencia de las parroquias. Además, las generaciones pasadas actuaban desde la colectividad para poder cumplir metas y objetivos para estos territo-

rios. A pesar de que en las últimas décadas, las lógicas organizativas se han ido modificando, se pueden observar algunos procesos de participación y organización social en las parroquias del nororiente.

Los valores constituyen el presupuesto moral del acto de participar, los referentes, preceptos, premisas o creencias que dan fuerza a la decisión de involucrarse en una acción (González, 2008 pág. 207).

Una de las principales motivaciones para la participación dentro de organizaciones sociales parte de la influencia de la familia. Muchos miembros de organizaciones declaran haber sido incentivados directamente por sus padres y abuelos para que sean parte de organizaciones en las que ellos alguna vez participaron como dirigentes o miembros.

[...] [es] una responsabilidad muy grande, y siempre he estado en la política. Me gusta, porque creo que he tenido ese bichito en la sangre, por mis ancestros. Mi abuelo materno fue gobernador de la Parroquia de Nayón (F.P., Gobierno Parroquial de Nayón, 29.02.20129).

Las personas que han estado involucradas en las organizaciones sociales y dirigencias de las parroquias han sido el mayor sustento para que sus familiares (hijos, hijas, sobrinos, sobrinas) pertenezcan a algún tipo de organización permanentemente, y son quienes han vivido por largos períodos las experiencias organizativas en estas zonas.

Otro de los incentivos para que las personas de las parroquias se vinculen a espacios de participación y organización está relacionado con el compromiso que ciertas personas tienen por los barrios o grupos sociales. De este modo, el participar como dirigente barrial parte del «carisma y solidaridad» que haya tenido hacia sus vecinos, la preocupación, el compromiso y el interés por el desarrollo social. Con estos antecedentes, los moradores de los barrios son quienes invitan a las personas con estas características a convertirse en sus dirigentes o a formar parte de alguna comisión. En este sentido, una de las principales motivaciones que han tenido las personas que participan ha sido el deseo de ver que su barrio o sector «esté bien», «tenga bienestar» o «tenga adelanto», en el sentido de que se satisfagan sus necesidades (principalmente de servicios básicos). Esto puede decirse tanto de las personas que se consideran oriundas de un barrio, sector o parroquia en particular, como de quienes han llegado a establecerse en un sector desde otras ciudades del país.

La gente de aquí me vio que yo hacia las cosas rectas, todas las cosas me gustan que sean rectas, porque yo fui unas tres veces prioste de aquí del barrio. Así, en grupo nos reunimos e hicimos una fiesta; después otra vez hicimos y así cada año me tenían en las fiestas, y entonces ellos me nombraban como presidente de la comisión de fiestas (M.L., Barrio San José, 15.03.2012).

Mi motivación es el bienestar del conjunto donde vivo (M.V., Conjunto Pueblo Blanco, 15.01.2012).

Yo he caminado por el bienestar del barrio, no de mi persona, porque usted ve que [...] no existe ningún rubro económico para decir «por eso anduvo»; solo por ver el adelanto del barrio [...] Me motiva el ver si se puede cristalizar el sueño de tener un parque digno, un parque con unos baños; de tener un espacio un poco más amplio para los niños que juegan acá en el estadio. Eso me motiva (P.V., Comité Promejoras de San José de Morán, 04.03.2012).

El interés por proveer al barrio de servicios básicos como agua potable, luz eléctrica, alcantarillado, telefonía fija y vías de acceso, constituye una de las prioridades en las parroquias del nororiente y una fuerte motivación para la organización comunitaria. En otros casos, esta motivación va más allá del acceso a este tipo de servicios prioritarios e incluye también el deseo de contar con espacios públicos de calidad, como un buen parque, una casa comunal o similares.

Sin embargo, las motivaciones de este tipo parecen disminuir en la medida en que este tipo de objetivos son alcanzados, repercutiendo en menores niveles de participación, especialmente por parte de las segundas generaciones de moradores y por parte de las personas que llegan a los barrios en calidad de inquilinas cuando estos ya se hallan bastante consolidados (García, 1985 págs. 36-38). A pesar de esto, existen asuntos que continúan motivando la participación en la organización barrial, como las fiestas del barrio, la posibilidad de nuevas obras o el tema de la seguridad.

Con el crecimiento [de la ciudad], se me hace que la gente está más reacia, porque piensa que ya está todo hecho [...]. [Sin embargo,] ahorita estamos tratando de organizar todo lo que es el plan de seguridad, entonces la gente sí apoya, porque necesita (V.S., Cooperativa Luz y Vida, 08.06.2012).

Se identifica también que la posibilidad de reconocimiento personal cumple un papel muy importante en la toma de la decisión de ser o no ser parte de alguna organización social o política. La valoración por parte de los moradores de los barrios o los miembros de organizaciones hacia sus dirigentes, motiva sobremanera la permanencia de los mismos. En este sentido,



la opinión o la afirmación que las demás personas puedan dar hacia el trabajo que cumplen las dirigencias y organizaciones, las motiva a estar dentro de los escenarios de participación.

A continuación se resume lo que se valora como positivo y negativo con respecto a participar en algún tipo de organización.

Cuadro 4

Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: valoraciones positivas y negativas de la participación en espacios organizativos comunitarios

Lo positivo	Lo negativo
La convicción de conservar lo que es propio.	Falta de interés en el trabajo realizado.
La solidaridad.	La falta de participación y apoyo de la comunidad
La minga.	Algunos prefieren pagar para que otros hagan el trabajo en lugar de participar en la minga.
El trabajo de la dirigencia.	A la mayoría de personas no les interesa nada, mientras sus intereses individuales no se vean afectados.
Hay personas que dan ideas para mejorar en el conjunto, pero no ayudan a ejecutarlas.	Egoísmo, afán de sobresalir individualmente.
Algunas dirigencias han tenido cercanía con la comunidad lo que es bien valorado.	Hace falta honestidad, responsabilidad y seriedad.
Hay compañerismo y reflexionamos sobre nuestros errores.	No hay la participación esperada, a veces se dan opiniones sin criterio.
Se muestra la identidad propia en las organizaciones culturales.	

Fuente: Sistematización de entrevistas a profundidad, 2012
Elaborado por: Fundación Rururbana

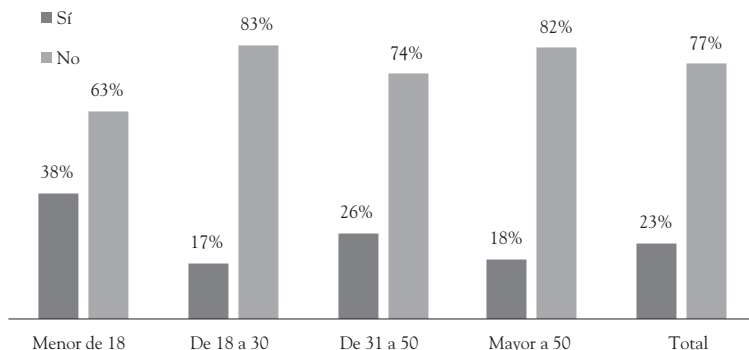
Sin embargo, vale la pena considerar que no solo estos factores (subjetivos) han de bastar para explicar la participación —o no participación— de las personas en un espacio organizativo; hay que tomar en cuenta también la existencia de factores objetivos o estructurales.

En general, en las parroquias del nororiente, el segmento de edad que mayor conocimiento de la existencia de organizaciones tiene es el de los adultos (de 31

a 50 años) con el 71%. Los que menos conocimiento demuestran son los jóvenes de 18 a 30 años, con el 58%. Quizás, la diferencia de intereses y prioridades vitales incida en esta diferencia (Fundación Rururbana, 2012 pág. 23).

Gráfica 11

Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: conocimiento sobre la existencia de organizaciones en su barrio o comunidad (por rango de edad)

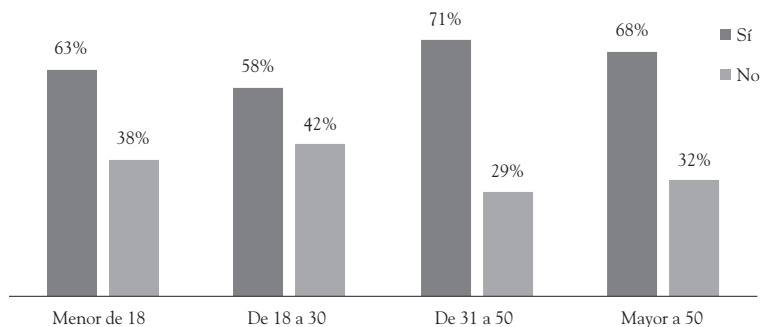


Fuente: Encuesta socioeconómica y de opinión de las parroquias del nororiente de Quito, 2012 Elaborado por: Fundación Rururbana

El amplio conocimiento de la existencia de las organizaciones no se correlaciona, sin embargo, con los niveles de participación en ellas, los cuales son bastante bajos. Según los resultados de la encuesta realizada en el marco de la presente investigación, el 83% de los jóvenes de entre 18 y 30 años dicen no participar en estas organizaciones, junto al 74% de los adultos entre 31 y 50 años. Curiosamente, el grupo que menos conoce de la organización es el que más participa: el 38% de los menores a 18 años participan en alguna de las organizaciones del barrio o comunidad.

Gráfica 12

Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: participación en organizaciones comunitarias (por rango de edad)



Fuente: Encuesta socioeconómica y de opinión de las parroquias del nororiente de Quito, 2012 Elaborado por: Fundación Rururbana

Para los más jóvenes, menores de 18 años, la participación se relaciona con intereses como el contar con espacios de encuentro (25%) y socialización (13%), pero también con el de buscar soluciones a los problemas comunitarios (25%).

Para todos los grupos de edad, la posibilidad de socializar es una razón importante para participar en la organización. Las personas mayores de 50 años buscan conocer nuevas personas y es, en efecto, una de las razones de participar para el 21%. Socializar también tiene un peso de 21%, junto la simpatía con los dirigentes (21%). Pesa menos para ellos la función organizativa, como la resolución de problemas comunitarios o familiares: 14% y 7% respectivamente. Las personas adultas de 31 a 50 años priorizan las funciones de la organización en términos de solucionar problemas de la comunidad (27%). Mientras que la posibilidad de socializar y conocer gente nueva registra un peso del 20% cada uno.

Las personas de 18 a 30 años son las que menos confían en las posibilidades de la organización sobre la resolución de los problemas comunitarios. Solo 10% dice interesarse en la organización por esto. Aparte de las posibilidades de socialización (24%) y la simpatía en las dirigencias (21%), la resolución de los problemas económicos es su prioridad (17%), lo que parece relacionarse más a sus necesidades vitales por el momento que atraviesan, que a las posibilidades reales de la organización comunitaria.

Anteriormente, se mencionaba la importancia de la familia en la motivación para ser parte de algún tipo de organización. De este modo, es importante también ubicar que la posición que pueda tener la familia hacia las formas y horarios que se requiere para el ejercicio participativo en las organizaciones esté determinado en tanto en cuanto, la familia esté involucrada en

esos procesos organizativos-participativos. Los espacios organizativos que han podido vincular a los cónyuges o a los hijos e hijas han podido sostenerse en el tiempo, puesto que, al escasear el tiempo de las dirigencias o miembros de las dirigencias para la dedicación al hogar, una de las alternativas de solución ha sido incluir a los integrantes de la familia en los espacios de organización.

[...] Sí complica, es complejo. Lo bueno es que mi hija está conmigo, o sea está en este proceso de la parroquia: en el proceso cultural organizacional. Mi hija está conmigo, entonces ha nacido y ha vivido en este proceso (A.Q., Grupo Cultura de Nayón, 19.04.2012).

La dedicación a ciertos trabajos organizativos que requieren de un gran número de horas ha provocado malestares dentro de las familias. Por ello, se evidencia un gran número de personas organizadas con inconvenientes familiares. Es evidente también que quienes han abandonado los procesos organizativos lo han hecho por falta de apoyo de la familia, pero sobre todo por causas económicas. La sobrevivencia material de los hogares no puede muchas veces sostenerse con la participación y organización, puesto que muchos de estos espacios no tienen fines de lucro, sino que poseen otros objetivos como la revitalización cultural, la mejora de barrios, de obras públicas, la seguridad, entre otros.

Eso quiere decir que también existen organizaciones que no se han creado solo para la satisfacción de necesidades básicas, sino de otro tipo de necesidades, como lo cultural, el esparcimiento, o los grupos de jóvenes. Estos intereses individuales y colectivos también forman parte de las nuevas motivaciones para la organización y participación social. Es así como esta variedad de necesidades y motivaciones se ve, en los estudios de García, reflejada en una diversidad de organizaciones y espacios de participación: comités promejoras, grupos culturales, clubes deportivos, asociaciones, centros de mujeres, juntas vecinales, ligas deportivas, agrupaciones juveniles, cooperativas, comunidades cristianas, comités centrales, federaciones, uniones, coordinadoras, entre otras (García, 1985).

Es posible observar también que la participación en la organización barrial puede ser esporádica o selectiva. Esto quiere decir que se da en momentos específicos o en función de temas específicos, como cuando se presenta una situación especial que suscita el interés o la preocupación de los moradores. Sin embargo, una vez que dicha situación ha sido superada, los niveles de participación tienden a normalizarse.

Una época habían [sic] reuniones que [se] hacían porque estaban remodelando la calle del parque y porque en esa situación estábamos afectados nosotros también. Ahí sí tomamos un poco de participación, pero últimamente casi no (G.S., 29.03.2012).



Uno de los factores que inciden en la mayor o menor participación de las personas en los asuntos públicos es el tiempo de residencia, puesto que quienes habitan en estas zonas por un mayor número de años tienen mayor posibilidad de conocer los problemas y conflictos de sus parroquias y así para poder exigir cambios en ese sentido.

La inclusión de las personas en la planificación y en la toma de decisiones por parte de las dirigencias barriales y comunales, así como por parte de los gobiernos parroquiales, está también determinada por la relación que las familias parroquianas tienen con las autoridades. El que una persona sea tomada en cuenta para este tipo de actividades parte de la intención y de la voluntad de las autoridades para invitarle a tal o cual reunión, evento, discusión, asamblea, etc. Caso contrario, si existe una familia que está en oposición a la dirigencia local, es frecuente que esta no sea invitada o que, por su propia decisión, no asista a las reuniones y asambleas.

Soy honesto. Hace dos años, cuando estaba en la época anterior de la directiva, hasta el primer año éramos tomados en cuenta en un 100%, incluso yo traía mucha gente de Tanda para las asambleas. Pero lamentablemente no sé qué sucedió; hemos tratado de dialogar. Aparentemente el Gobierno Parroquial dice que no hay ninguna distancia, pero con las acciones se nota [que sí las hay] (R.Q., Barrio San Francisco de Tanda, 10.04.2012).

Debería promoverse una participación que beneficie a todos y no solo a un grupo (W.G., Escuela Brethren, 14.04.2012).

Así también se observa que, generalmente, la población de los barrios más periféricos es la que menos se involucra en los temas públicos y políticos de las parroquias (a menos que sean temas que les beneficie directamente). Por un lado, eso se da por la lejanía del centro parroquial en donde se realizan las asambleas, reuniones y eventos, y, por otro lado, porque han sido también desplazados en términos de participación es decir, no existe mucha iniciativa de las autoridades para que la población de estos sectores alejados del centro se involucre. Se evidencia, así, un síntoma de centralismo de los espacios de decisión en las parroquias, a los cuales asisten siempre las mismas personas afines al trabajo político y público de los gobiernos locales. La falta de consensos limita la participación de la mayoría de habitantes.

En este sentido, las asambleas generales son espacios que gozan de escaso poder de convocatoria, o por la falta de tiempo, o por oposición con las autoridades de gobierno local, o renuencia a participar por el compromiso que conlleva o desinterés.

Por otro lado, los presidentes barriales son quienes asisten con frecuencia a los espacios de participación convocados por los gobiernos parroquiales. Estos,

a su vez, socializan en las reuniones de sus barrios la agenda tratada en las asambleas generales. Es decir, los responsables de asistir a las asambleas parroquiales son los presidentes de los barrios, motivo por el cual los moradores no sienten la necesidad de asistir o se rehúsan a participar de estos eventos públicos.

Es necesario señalar también que cuando el gobierno local, en este caso el Municipio de Quito, menciona las diversas modalidades de participación posibles, también señala que las observaciones y recomendaciones que formule la comunidad no serán de carácter obligatorio, es decir, los funcionarios municipales pueden o no aceptar las sugerencias o cambios que los ciudadanos propongan. Una verdadera participación permitiría que las personas puedan decidir sobre los temas que más les afecten y que generen sus propias soluciones a sus problemas (Buitrón y Gallegos, 2005).

EL ESPACIO PÚBLICO

Concepciones teóricas sobre el espacio público

Si bien el espacio público puede ser definido en términos bastante generales como el ámbito donde se produce el encuentro de los diversos o donde se forma la opinión pública, lo que así le hace abarcar elementos tan variados como la plaza, la asamblea o las más modernas tecnologías de comunicación global, en este capítulo nos enfocaremos en el tratamiento del espacio público en tanto dimensión físico-espacial en la que este tipo de interacciones pueden tener lugar. Así, pretendemos delimitar el concepto de espacio público para el presente capítulo y distinguirlo de conceptos como *esfera pública* o el de la *opinión pública*.

En este sentido, dice Fernando Carrión que, desde el urbanismo moderno, se define al *espacio público* como «un lugar físico que tiene una modalidad [específica] de gestión o de propiedad», la estatal. Esta definición coincide con una concepción jurídica del espacio público, donde este se presenta como lo opuesto al espacio privado o a la propiedad inmobiliaria privada. Desde esta concepción, se considera que

la estructura urbana está compuesta de distintos usos del suelo, donde el espacio público tiene la función de comunicar (vialidad) a los otros [espacios] (comercio, administración); de crear lugares para la recreación y el esparcimiento de la población (plazas y parques); de desarrollar ámbitos de intercambio de productos (centros comerciales, ferias); de [proveer] información (centralidad); o de producir hitos simbólicos (monumentos).

Además, según Fernando Carrión, el espacio público «tiene una articulación funcional con la ciudad», la misma que varía de acuerdo al contexto histórico en que se produce el proceso de urbanización.



Originalmente —dice Carrión— el espacio público puede cumplir, por ejemplo, una función mercantil (los grandes mercados indios llamados tianguis); posteriormente, asumir un rol político (ágora), y luego, predominantemente estética (monumento). Esta condición cambiante le permite [al espacio público] tener múltiples y simultáneas funciones (Carrión, 2007 pág. 2).

De acuerdo a Fernando Carrión, existirían cuatro condiciones que definen al espacio público en tanto posibilidad de convivencia democrática: a) los espacios públicos son lugares de *simbiosis*, donde las relaciones se diversifican, la diferencia se respeta y donde la población se encuentra; b) le da un sentido de identidad colectiva a la población que vive más allá del lugar y del presente; c) el espacio público es un lugar donde se intercambian bienes, servicios, información y comunicación, y d) es un espacio cívico, donde se forma ciudadanía.

En este sentido, Carrión resalta el papel del centro urbano como elemento que cumple con estas cuatro condiciones y resalta también la posibilidad de encuentro de los diversos como una característica esencial del espacio público (Carrión, 2007 págs. 11-12). Sin embargo, señala que en la actualidad el espacio público enfrenta dos problemas interrelacionados: por un lado, la *fragmentación* (territorial) del espacio urbano, que lleva al habitante de la ciudad a ser visto como extranjero, y que ha dado lugar a la pérdida de los espacios referenciales para la construcción social y la pérdida del sentido de pertenencia, y, por otro, la *segmentación* (social) del espacio público, el cual no genera el encuentro de los diversos, porque se ha llegado a la situación en que los ricos y los pobres ya no se encuentran en ningún lugar (Carrión, 2007 págs. 9-10).

Otros autores señalan también a la superposición de funciones en un mismo lugar como un «componente esencial» del espacio público, superposición que «solo puede ser causada por la interacción de gente con diferentes propósitos, tratando de moldear el espacio y sus usos» (Sennet, 1978; Jacobs, 1992).

Según estos autores, el espacio público así entendido, estaría siendo amenazado en la actualidad por la proliferación de «enclaves fortificados» o espacios seudopúblicos, los cuales buscan contener tales interacciones y persiguen, por el contrario, la especificidad funcional de los espacios de la ciudad. La sustitución del espacio público accesible y multifuncional por enclaves fortificados sería, según Davis, una «consecuencia universal e ineluctable de [la] cruzada por hacer la ciudad segura» (Davis, 1990). La proliferación de estos espacios seudopúblicos estaría, a su vez, generando cambios en «el paisaje de la ciudad, sus pautas de segregación espacial, el carácter del espacio público y la interacción pública entre sectores sociales diversos» (Caldeira, 2000).

Según Rodrigo Salcedo Hansen (2002), los dos tipos de espacio público antes mencionados, a los que denomina respectivamente «espacio público moderno» y «espacio público posmoderno», reflejan relaciones de poder existentes en la sociedad. Uno y otro estarían impregnados por la lógica de

dos procesos interactivos: vigilancia y adherencia. Es decir, el espacio público cumple siempre una función de disciplinamiento social. Sin embargo, si bien señala que siempre ha sido así (refiriéndose incluso al espacio público pre-moderno), señala también que su función específica ha cambiado, y esto se debe a que uno y otro tipo de espacio público responde a diferentes contextos históricos y a balances de poder distintos entre los grupos hegemónicos y los grupos subalternos (Salcedo, 2002 págs. 9-12). En breves términos, siguiendo a Salcedo Hansen, el espacio público integrador correspondería a un estado del desarrollo capitalista en que la burguesía abrió los espacios públicos a los trabajadores, ampliando así la esfera pública ante «la aparición de una nueva clase que amenazaba su hegemonía» y como parte de una estrategia para conservarla (aunque tal arreglo no incluía a otros segmentos de marginados como las minorías étnicas o sexuales o los grupos más empobrecidos de la población) (Fainstein, 1994). Mientras tanto, el espacio seudopúblico correspondería a un estado de desarrollo capitalista en que los trabajadores industriales han perdido fuerza y donde «la burguesía necesita menos de la legitimidad democrática» que estos le pudieran otorgar. Este tipo de espacio público es «abierto pero seguro» (vigilado), «libre y espontáneo pero al mismo tiempo controlado y producido», y se basa en un «nuevo acuerdo sobre el uso social del espacio: comercialización, control y vigilancia» (Salcedo, 2002 págs. 19-20).

A partir de estas definiciones, pretendemos entonces identificar qué es aquello que se considera como espacio público en las parroquias del nororiente de Quito, cuál es su situación, qué tipo de tendencias se presentan en cuanto a su uso y a su función, cuáles son las condiciones que este debería cumplir, pero también contrastar aquello que se plantea sobre el tema desde las esferas académicas con las concepciones encontradas en el área de estudio a través del trabajo de campo. Resulta necesario determinar, por ejemplo, si aquello que conforma el espacio público en las parroquias del nororiente de Quito se limita o no a aquellos lugares físicos de propiedad estatal. Visto desde otra perspectiva, si los lugares gestionados por el Estado son sentidos como públicos. Interesa conocer si los lugares que conforman el espacio público en estas parroquias cumplen con condiciones como la accesibilidad universal o la superposición de funciones, consideradas como esenciales al espacio público por varios autores, o si, por el contrario, se tiende es hacia la proliferación de lugares con accesibilidad limitada y hacia la especificación funcional.

Finalmente, es importante además establecer si el espacio público en estas parroquias sirve o no como espacio de encuentro entre personas de diversa condición social, económica y cultural y, si, por tanto, está cumpliendo su función como espacio de diálogo y convivencia democrática.



El espacio público concebido por los habitantes de las parroquias

Las múltiples entrevistas realizadas a representantes de los gobiernos locales y de los diferentes tipos de organizaciones existentes, así como a moradores de las parroquias estudiadas, permiten identificar diferentes formas de concebir el espacio público, así como algunas características que posibilitan considerar a un lugar o elemento dado como parte de lo que se definiría como el espacio público.



*Parque Central de la parroquia de Nayón
Foto: Fundación Rururbana, 2013*

Espacio público de propiedad y gestión estatal

Una primera forma de concebir al espacio público se manifiesta en la definición manejada por los funcionarios de las administraciones zonales del Municipio de Quito y los gobiernos parroquiales. Se trata, en este caso, de una definición propia del urbanismo moderno, donde el espacio público está constituido por todos aquellos lugares y elementos que permiten el desarrollo de las actividades de la sociedad, desde la movilidad hasta la práctica del deporte y las expresiones artístico-culturales.

[El espacio público sería] todo aquello donde se establece el accionar de la sociedad, es decir, [...] partimos de la concepción de los elementos donde podemos gestar la movilidad —calzadas, aceras; la cuestión de los espacios recreativos— pasivos, activos o semipasivos (plazas); aquellos espacios de esparcimiento amplios, como parques, donde se realicen actividades de carácter deportivo [...]. También [...] aparatos de gestión, en este caso, [las oficinas de] la Administración Zonal; elementos culturales, los famosos Centros de Desarrollo Comunitario, donde también se ejecutan actividades de toda índole: cultural, deportiva, académica. Esta es la concepción del espacio público que nosotros mantenemos (E.S., Administración Zonal Calderón, 26.06.2012).



Plaza Central de la parroquia de Nayón

Foto: Fundación Runurbana, 2013

El espacio público, así concebido, estaría constituido por infraestructura y equipamiento urbano provisto y/o administrado por las diferentes instituciones de gobierno local, principalmente por el Municipio de Quito. Esta forma de concebir el espacio público parecería ser la que guía la política municipal en referencia al tema y la que permitiría entender la insistencia del Municipio de Quito por asumir la competencia sobre todos aquellos elementos que forman parte del espacio público, incluso sobre aquellos que han sido generados, no por las instituciones públicas, sino por organizaciones barriales y comunitarias²⁷. Detrás de esta concepción se encuentra también una concepción de *lo público* según la cual es el Estado (representado en este caso por los gobiernos locales) la instancia donde se representa el interés general y, por tanto, la que ha de decidir sobre el uso del espacio público. Por otro lado, algo que parece no estar necesariamente contemplado en esta concepción, es el uso de este para fines de participación política ampliamente entendida. Definitivamente, el espacio público está a disposición de «los ciudadanos» para efectos de movilidad, recreación, fomento de la cultura y disfrute del paisaje urbano (fomento del turismo, inclusive), pero no queda claro, en esta concepción, si es considerado como un elemento fundamental para el desarrollo de una cultura política²⁸.

27 Esto se expresa de manera muy clara en lo que aconteció con un sinnúmero de casas comunales y centros culturales en todo el DMQ, los cuales fueron reclamados por el Municipio de Quito y transformados en CDC. Algunos de los cuales o bien no eran de propiedad municipal o bien habían sido dinamizados por gestores culturales independientes del Municipio.

28 Un indicador de esto puede encontrarse en la decisión de la actual administración municipal de no construir casas comunales en los barrios, las cuales son consideradas por algunas personas como un elemento físico indispensable para la práctica de la participación social y política. «Yo sí soy creyente de que las casas comunales que están deterioradas deben recuperarse. [El Municipio] dice “ya no más casas comunales, sino la pavimentación, la salud”... Sí, pero la cuestión social

Sin embargo, enmarcada en esta misma concepción, se halla la posibilidad de que una parte del equipamiento urbano de propiedad estatal pueda ser utilizado por determinados actores de las parroquias, generalmente bajo alguna modalidad de préstamo o comodato.

Se considera como espacio público todo lo que son las veredas, los parques, el mercado, nuestro centro artesanal; es del Municipio, que nos entregaron a nosotros (A.H., 20.03.2012).

Espacio público de propiedad barrial o comunitaria

Una segunda forma de concebir el espacio público, si bien coincide en lo fundamental con la concepción antes planteada, va más allá de esta, en tanto considera que el espacio público no se limita al equipamiento urbano construido y/o administrado por las instituciones públicas, sino que también incluye aquel equipamiento construido a partir de la iniciativa y la contribución de los habitantes de cada sector, como las casas comunales, las salas de reunión, e incluso aquel equipamiento perteneciente a instituciones o personas particulares pero que se halla a disposición de la comunidad en general (por ejemplo, parte de las instalaciones de las parroquias eclesiales).

En algunos casos, este tipo de espacios públicos han sido construidos por personas o grupos particulares para posteriormente entregárselos a la comunidad. En otras ocasiones, lo que se ha donado no ha sido alguna obra específica, pero sí el terreno necesario para que posteriormente los moradores gestionen la ejecución de alguna obra en este. Generalmente, este tipo de equipamiento ha pasado a pertenecer a un barrio o a una comuna en general, representados por los comités promejoras o los cabildos, respectivamente.

Públicos son la junta parroquial, también el parque, las vías de acceso. En nuestro barrio tenemos nuestra casa comunal, que vendría a ser un espacio público pero con una ordenanza que se rige a lo que nosotros tenemos en los estatutos [...] (EP., 21.03.2012).

[El espacio público está formado por] el parque, el estadio, más nada; la única escuela que tenemos aquí y el colegio, que funciona en las mismas instalaciones. También hay un salón de uso múltiple hecho por los priostes, al lado de la iglesia, frente al parque central. Todo lo demás es privado (P.V., Comité Promejoras San José de Morán, 04.03.2012).

se pierde, las reuniones, las asambleas, el espacio para que un ciudadano pueda manifestar lo que necesita el barrio. Esos espacios son los que yo considero de participación ciudadana. Mucha gente puede participar en una reunión, pero no es lo mismo; a veces en el sol, con tierra, puedes estar un ratito, pero hacer mesas temáticas no es posible así. Es necesario que se recuperen esas casas comunales, [...] espacios donde los jóvenes puedan hacer charlas, realizar actividades culturales o donde puedan hacer sus propios POAS [...]» (P.J., Gobierno Parroquial de Calderón, 09.12.2011).

Sería el parque, la casa comunal, la cancha múltiple, las canchas de vóley [...] además, en algunos barrios hay casas comunales [...] (G.U., Comité Promejoras de San Juan de Calderón).

Aquí en San Juan casi nunca se ha utilizado la calle como espacio público, solo como una vía. Nosotros somos muy respetuosos de ello. No tenemos más. Este espacio público fue donado por los ancestros del sector, de las familias Molina, González, que eran del centro y que donaron su partecita. Incluso esto no está legalizado como propiedad del Municipio sino de la comunidad (G.U., Comité Promejoras de San Juan de Calderón).

[Son parte del espacio público en el sector] la casa comunal del Barrio Nuevo Amanecer, la plaza de San José de Morán, la biblioteca de Luz y Vida, y la iglesia [...] (Fundación Rururbana, 2012).

No tenemos portones [para las áreas de uso público de la iglesia]. El portón de acá de la plaza sí, pero las escaleras están libres; acá puede bajar quien quiera. El domingo algunas familias bajan para jugar (G.O., 25.06.20129).



*Ruta de la Virgen del Chaquishcaguaicu
Foto: Esperanza Maldonado, 2013*

Algo importante de destacar en esta forma de concebir el espacio público, a diferencia de la primera, es el hecho de que esta generalmente pasa por alto el hecho de que la vía pública (calles y avenidas) también forma parte del espacio público. Esto, sin embargo, puede ser un indicador importante de lo que los habitantes en general, más allá de los espacios institucionales, consideran que debe ser provisto y atendido en términos de espacio público. Por otro lado, una razón adicional para que la vía pública escape, al menos en primera instancia, de esta concepción de espacio público, puede ser el hecho de que las calles y avenidas no son sentidas como espacios que puedan ser utilizados para fines

distintos al tránsito vehicular. A esto se sumaría que en muchos barrios y sectores de las parroquias del nororiente, la vía pública no se halla en las mejores condiciones como para ser considerada como un espacio apropiado para otros fines, como el esparcimiento, la práctica del deporte, entre otros.

En suma, no muchos representantes de los barrios, sean dirigentes o moradores, consideran a la calle como parte del espacio público. Se enfocan más bien en elementos como canchas, plazas, parques, casas comunales y hasta instituciones educativas fiscales. Curiosamente, por otro lado, quienes sí identificaron en alguna medida la calle como parte del espacio público, pese incluso a los problemas antes mencionados, fueron informantes y personas jóvenes entrevistadas²⁹.

Las áreas naturales como parte del espacio público

Una tercera forma de concebir el espacio público incluye, además de los elementos ya indicados en las primeras dos concepciones, a las áreas naturales existentes en las parroquias del nororiente de Quito, tales como bosques, quebradas y ríos. Esta es, sin duda, una forma muy particular de concebir el espacio público de las parroquias rurales, dado que, a diferencia de lo que ocurre en los centros urbanos, en estas todavía es posible encontrar importantes porciones de terreno aún dedicadas a la agricultura o a la conservación de bosques y quebradas.



*Bosque árido de la comuna de San José de Cocotog
Foto: Fundación Rururbana, 2013*

²⁹ En el grupo focal realizado con jóvenes de un colegio público de la Parroquia Calderón, varios de ellos incluyeron entre los espacios considerados como públicos en su sector a las calles principales del mismo, especialmente aquellas donde se ubican sitios de concentración pública, como locales comerciales y paradas de bus (Fundación Rururbana, 2012).

Establecimientos privados incorporados al espacio público

Finalmente, una cuarta forma de concebir el espacio público es aquella que incorpora espacios privados por el hecho de cumplir alguna función pública. Esta concepción, si bien podría considerarse marginal en tanto no es la predominante en los sectores de estudio, considera como parte del espacio público a lugares que pueden ir desde un minimercado hasta una sala de computadoras; son establecimientos considerados como públicos, en tanto pueden ser visitados por cualquier persona a lo largo del día y por estar disponibles precisamente para el uso del público en general³⁰.



*Parque recreativo de la parroquia de Llano Chico
Foto: Esperanza Maldonado, 2013*

³⁰ Al preguntársele a un participante del grupo focal realizado con jóvenes de un sector de la Parroquia Calderón sobre por qué consideraba como público a un supermercado del sector, la respuesta fue, «Porque la mayoría de personas lo utilizamos y porque, si no fuera público, no nos dejarían entrar, nos cobrarían al entrar o fuera privado» (Fundación Rururbana, 2012).

CARACTERÍSTICAS QUE DEFINEN AL ESPACIO PÚBLICO

A partir de las diferentes formas antes señaladas de concebir el espacio público, resulta necesario intentar establecer qué es aquello que permite considerar a un lugar o a un tipo de equipamiento como público. Así, a continuación, recogemos algunas de las principales características que se desprenden de los testimonios de las personas entrevistadas.



Diversos usos del espacio público
Foto: Esperanza Maldonado, 2013

Acceso libre

Un primer elemento que se presenta con mucha frecuencia tiene que ver con el libre ingreso que caracterizaría a los lugares que componen el espacio público. En este punto, cabe señalar que el término *libre* debería ser entendido en su doble acepción, es decir, *libre* en tanto no restringido y *libre* en tanto gratuito. La no restricción del acceso a estos lugares, vendría dada por la posibilidad de que personas de toda condición social, económica y étnica puedan acceder a ellos y utilizarlos sin que nadie se lo impidiera. El carácter gratuito del acceso se manifestaría, por su parte, en el hecho de que no se cobre ninguna tarifa o cuota para hacer uso de estos lugares.

[Son espacios públicos] los parques, calles, plazas, las canchas de escuelas y colegios públicos. Los considero públicos porque a ellos podemos acudir cualquier ciudadano sin que nos cueste (M.V., 15.06.2012).

Son lugares en los cuales la familia, los jóvenes, los niños, los adultos mayores, los indígenas, el afrodescendiente, el mestizo, los migrantes nacionales y extranjeros, pueden acceder libremente (Fundación Rururbana, 2012).

No pertenecer a un dueño particular o pertenecer al Estado

Un segundo elemento definitorio del espacio público se refiere a la cuestión de la propiedad. El equipamiento y los lugares que componen el espacio público no podrían, en términos generales, ser de propiedad privada; deben pertenecer a la comunidad o, bajo la consideración de que el Estado representa los intereses colectivos, deben pertenecer a los gobiernos locales, representados por los gobiernos parroquiales o el Municipio de Quito.

Amplitud y capacidad de albergar a muchas personas

Otro elemento considerado como característico del espacio público, es la capacidad de reunir a un grupo considerable de personas, con facilidades de servicios higiénicos, instalaciones eléctricas, salas de reuniones, etc., y donde se pueda albergar a personas en caso de un desastre. Debe, además, servir principalmente para el beneficio de la comunidad.

Público al mismo tiempo es un lugar amplio, acogedor para toda la comunidad y con la obligación de que ese espacio debe ser mejorado, de ser cuidado por todo los integrantes de la comunidad (P.G., Unidad Educativa La Dolorosa, 19.04.2012).

Espacios para la recreación y el encuentro de la comunidad

Una cuarta característica del espacio público se refiere al hecho de que este debería permitir la realización de algunas actividades, como el descanso, la recreación o la movilidad. En este sentido, la plaza continúa siendo un lugar referencial, en tanto cumple la función de ser un punto de encuentro, un sitio de descanso, un lugar de tránsito e incluso un área de juego para jóvenes y niños. Es importante, en este sentido, destacar el hecho de que el espacio público puede ser utilizado para diferentes fines, reiterando esto, la superposición de funciones y la disputa por el uso del espacio público son elementos esenciales en su construcción democrática.

Centralidad

Una última característica de los lugares considerados como públicos es la *función* de centralidad que estos cumplen en sus territorios. Más allá de que estos se encuentren efectivamente ubicados en el centro de los barrios, sectores o parroquias (en términos geográficos), lo importante es que los lugares públicos se convierten en lugares referenciales, en centralidades con respecto



al acontecer cotidiano de las parroquias.

Actualmente la plaza central en las parroquias del nororiente de Quito se encuentra rodeada de establecimientos y negocios privados, así como de edificios públicos como la Junta Parroquial, la Iglesia Católica, el Registro Civil, el Centro de Salud, la Tenencia Política, entre otras. Es decir, el crecimiento urbano de estos sectores se ha producido en referencia a la centralidad de la plaza, alrededor de la cual se desarrollan las actividades importantes (Fundación



Rururbana, 2012)

*Estadio de la liga parroquial de Nayón
Foto: Fundación Rururbana, 2013*

SITUACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

Configuraciones barriales: una tipología sugerida

Para explicar la situación del espacio público y las tendencias urbanísticas manifestadas en las parroquias del nororiente de Quito como consecuencia de los procesos de expansión urbana y metropolización, se proponen a continuación tres grandes tipos de configuraciones barriales que conviven y se entrecruzan en las parroquias estudiadas, dando forma a su paisaje urbano.

Estos son: barrios centrales o «tradicionales», lotizaciones o «barrios aledaños» y conjuntos habitacionales privados.

Barrios centrales o «tradicionales»

Este tipo de barrios se localiza en el centro de cada una de las parroquias estudiadas o, en el caso de Calderón, en el centro de cada uno de los sectores que la componen. En términos generales, son barrios que se desarrollaron alrededor de una plaza o parque central y que surgieron como caseríos de familias terratenientes e influyentes y que, con el pasar de los años, atravesaron

procesos de fragmentación por transmisión de herencias y de crecimiento urbano desordenado. Es a partir de estos barrios, considerados como lugares de asentamiento original, que se fue consolidando el resto del territorio. En el caso de las comunas existentes en el área de estudio, como es el caso de Llano Grande, la categoría de barrios centrales (denominación que además es utilizada efectiva y oficialmente tanto a nivel de comunas como de parroquias) se aplica también adecuadamente para dar cuenta de aquellos barrios alrededor de los cuales se organiza el territorio y que, generalmente, constituyen el eje del quehacer público y que como tales, cuentan con obras de equipamiento urbano, tales como casas comunales, parques o plazas.

Estos barrios cuentan, por lo general, con algún área de uso público relativamente grande y central, típicamente un parque o una plaza, acompañada por una iglesia tan antigua como el barrio y por algún salón de reuniones o casa comunal. Adicionalmente, casi siempre cuentan con algún estadio o cancha de uso múltiple, aunque estos pueden ubicarse a cierta distancia de la plaza o del parque central. Al tratarse de barrios ya consolidados y que crecieron prácticamente sin planificación alguna, es muy difícil encontrar otros terrenos de considerable tamaño que puedan ser utilizados para construir nuevas áreas recreativas u otro tipo de equipamiento urbano.



Barrio la Delicia de la parroquia de Llano Chico

Foto: Fundación Rururbana, 2013

Lotizaciones o «barrios aledaños»

Como su denominación lo sugiere, estos barrios se desarrollaron alrededor de los más antiguos o tradicionales, que son los barrios centrales antes descritos. En su gran mayoría, surgieron como lotizaciones o planes de vivienda popular, que

tuvieron lugar en grandes parcelas de las principales familias propietarias de estas parroquias. En este caso, no se trata de barrios cerrados o en donde las vías hayan sido de alguna manera privatizadas; en ellos se produce una libre circulación de peatones y vehículos que, incluso, llegan a confundirse con los barrios tradicionales o centrales de cada sector. Además de la forma en que estos surgieron, la mayor diferencia con respecto a los centrales tiene que ver con que se trata de asentamientos más recientes, que tuvieron lugar principalmente a partir del último tercio del siglo XX. En el caso de las comunas, especialmente en aquellas que se han visto menos alteradas por el proceso de expansión urbana o por el apareamiento de urbanizaciones y proyectos inmobiliarios, la diferencia entre barrios centrales y barrios aledaños no es sustantiva, y se limita básicamente a la ubicación relativa con respecto al centro de cada territorio.



*Conjunto habitacional en el barrio la Delicia de la parroquia de Llano Chico
Foto: Fundación Rururbana, 2013*

Este tipo de barrios, al haber surgido como lotizaciones, tiende a tener una mejor planificación del espacio público, especialmente en lo que respecta a sus vías internas. Al haberse desarrollado siguiendo ciertas normas municipales, tienden a contar con terrenos dejados sin construir que representan entre el 10% y 13% del total del área lotizada. Comúnmente, estos barrios cuentan con una casa comunal donde se realizan diversas actividades, con un estadio o cancha multipropósito, con alguna escuela o guardería, con una iglesia o capilla y con varios terrenos baldíos o abandonados. Son estos terrenos los que, siguiendo la ordenanza municipal, fueron dejados para ser posteriormente utilizados como áreas verdes, áreas recreativas o similares. Sin embargo, en la práctica, estos terrenos pasan desapercibidos frente a los moradores del mismo barrio, muchos de los cuales ni siquiera conocían que dichos lotes forman parte del espacio público

del barrio. Como se trata de lotes pequeños, difícilmente pueden ser aprovechados para la construcción de equipamiento urbano lo suficientemente grande y atractivo como para satisfacer las necesidades de los moradores.

Por otro lado, muchos de estos barrios aún no cuentan con la infraestructura vial básica. En la mayoría de los casos, solo las principales vías de acceso e internas se hallan asfaltadas o adoquinadas, mientras que un importante porcentaje de las vías secundarias son de tierra. Esto hace que la calle, como espacio público, no resulte acogedora para los moradores del sector, quienes deben refugiarse en sus casas para evitar las fuertes ventiscas y nubes de polvo que permanentemente se levantan en esta zona.



*Barrio Bellavista de la parroquia de Calderón
Foto: Esperanza Maldonado, 2013*

Conjuntos habitacionales privados

Este tipo de barrios, en realidad, ni siquiera son considerados como tales, en tanto la denominación de «barrio» contiene en sí un conjunto de elementos urbanísticos y socio-organizativos. Se trata de proyectos inmobiliarios, en algunos casos desarrollados por grandes empresas constructoras, que ofrecían (y ofrecen) a sus propietarios la posibilidad de acceder a vivienda relativamente barata y bien equipada, de vivir en una zona con un clima benigno y un medio ambiente mucho más limpio y saludable que el de la ciudad, y de habitar en una zona tranquila. Este tipo de conjuntos empezó a surgir con mayor intensidad a partir de la década de 1990 y continúa en pleno apogeo en la actualidad.

A diferencia de las dos configuraciones barriales antes mencionadas, los conjuntos privados mantienen una clara separación (física, social y simbólica)

con respecto al barrio o sector donde se ubican.

Puertas adentro, estos conjuntos cuentan con todos los servicios básicos e incluso, en muchos casos, con el equipamiento urbano suficiente, como un salón de uso múltiple, una cancha, un parqueadero o un pequeño parque. Sin embargo, se trata de lo que algunos autores denominan como *espacios pseudopúblicos*, en tanto este equipamiento solo puede ser utilizado por quienes habitan al interior de estos conjuntos.



Conjunto habitacional privado en Calderón
Foto: Esperanza Maldonado, 2013

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

PARTICIPACIÓN

Se han identificado actores del nororiente, algunos espacios de lo público, y formas de participación y factores motivacionales que la impulsan. También se han identificado experiencias y realidad de los espacios participativos y organizativos en las parroquias del nororiente de Quito.

La participación es un tema presente en la gestión de los actuales gobiernos autónomos descentralizados presentes en la zona. Sin embargo,

una palabra puede ser tan distinta de sí misma. La participación, como demanda social construida durante décadas de luchas, resistencias y prácticas sociales, es inseparable de la capacidad de tomar decisiones, especialmente las decisiones fundamentales (Unda, 2011).

Así concebida, la participación social va de la mano de las organizaciones autónomas, de los movimientos y organizaciones sociales. Sin embargo, se ha podido constatar a lo largo de esta investigación que estas se han debilitado en su autonomía y dependen, en la mayoría de los casos, de la institucionalidad estatal (local, parroquial, municipal, provincial e incluso nacional) para el desarrollo de actividades que vayan en su propio beneficio o de la comunidad en donde se desarrollan.

Por lo general, aquello sucede porque se produce un encuentro entre dos propuestas que difícilmente han encontrado canales de diálogo que les beneficie mutuamente. Por un lado, tenemos una propuesta institucional que muchas veces se expresa como un proyecto de «modernización del modelo de gestión» que pretende cooptar todos los espacios de representatividad y de acción local, y por otro, tenemos organizaciones incipientes o debilitadas que luchan por mantener o ganar presencia en los sectores donde se asientan, por medio de evidenciar su acción a través de obras o eventos que legitimen su existencia.

En el nororiente de Quito, como en muchos otros sectores de la ciudad, se encuentran aquellas personas que no necesariamente pertenecen a la institucionalidad, ni se alinean con la propuesta política de la actual administración, pero que tampoco pertenecen a las organizaciones de su sector. Sin embargo, pueden percibir las prácticas de unas y otras y no encontrar motivaciones para participar activamente de las propuestas de organización que se les ofrece.

Si bien «[l]as interpretaciones, los sentidos y las prácticas sociales de la participación pueden ser comprendidos en su vinculación con los proyectos de sociedad en juego» (Barrera, 2001), es necesario entonces, que dichas prácti-



cas de participación se evidencien en el interés que la población tiene con lo colectivo y su disposición a ser parte de la construcción de espacios públicos que sean asumidos como propios en la cotidianidad, entendiendo que la participación puede desarrollarse en varias dimensiones, es decir, que se puede vincular con lo estructural, así como también con la realidad inmediata de las localidades a través de las personas que forman un colectivo, asociación, u organización. Es por esta razón que las políticas públicas que se construyen en torno a la participación en la construcción de la ciudad deben mantener un estricto sentido de coherencia y equidad, que evidencie que la descentralización de la administración no es solo burocrática, sino que efectivamente la población la viva en la cotidianidad de su entorno más inmediato, que en este caso serían las parroquias del nororiente de Quito.

ESPACIO PÚBLICO

Son varias las formas de concebir el espacio público, las cuales van desde aquellas que prácticamente coinciden con las definiciones más comunes del urbanismo moderno hasta aquellas que incorporan en su definición a lugares de propiedad colectiva, áreas naturales e incluso establecimientos privados.

Es importante, en este sentido, reconocer que las parroquias del nororiente de Quito se han visto influidas por grandes procesos de expansión urbana, que han tenido diversos efectos sobre estas zonas, no solo urbanísticos, sino también sociales, culturales y económicos. Además han dado lugar a la configuración de estas parroquias como territorios en transición o mixtos, en los cuales conviven elementos de ruralidad y urbanidad que influyen, entre otras cosas, en la situación del espacio público.

Entre los principales efectos de la incorporación de las parroquias rurales del nororiente en el Distrito Metropolitano de Quito, y de manera semejante con las tendencias más amplias evidenciadas en otros países de la región, se encuentran el crecimiento desordenado de estos territorios, el incremento del sector inmobiliario en las mismas, la reducción del espacio público como ámbito privilegiado para la construcción de una convivencia democrática y los problemas de coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno local. Además, otro de los mayores problemas evidenciados en las parroquias estudiadas tiene que ver con la pregunta de quién debe decidir sobre el uso y quién debe ser responsable de su provisión y mantenimiento. La tendencia predominante, en este sentido, es considerar que el espacio público debe ser provisto, administrado y regulado por las instituciones de gobierno local. Sin embargo, hay voces que proponen que las organizaciones barriales y los moradores en general deberían tener un mayor protagonismo y poder de decisión.

Por otro lado, una preocupación permanente tiene que ver tanto con la insuficiencia, como con la mala calidad del espacio público. Estos problemas no permiten hacer un uso adecuado del espacio público, ni para fines recreativos,

ni con la expectativa de que se convierta en ese espacio de diálogo democrático tan anhelado por algunas personas en la academia y en las instituciones públicas. En este sentido, surgen dudas sobre si los recursos públicos están siendo efectivamente democratizados, especialmente cuando se observa un tratamiento diferenciado entre el centro urbano y las parroquias rurales del DMQ e, incluso, entre un sector y otro en el interior de las mismas parroquias.

En cuanto al tipo de espacio público que debería proveerse, existen tensiones entre las diferentes propuestas emanadas desde los funcionarios públicos, las esferas intelectuales y los mismos habitantes de las parroquias. En unos casos, tienen prominencia aquellas propuestas que conciben al espacio público como un ámbito de alta especialización funcional, con lugares destinados a la recreación, otros destinados a lo visual, otros destinados a la movilidad, etc. En otros casos, se concibe al espacio público como un conjunto de lugares caracterizados por una superposición funcional y por un gran dinamismo social, que puedan ser usados para cumplir diferentes objetivos a la vez, inclusive para el desarrollo de redes de economía local.

En este sentido, es importante ubicar a los espacios públicos en las parroquias del nororiente de Quito como espacios no solo para la recreación o el descanso, sino que debe hacerse el intento de conjugar las formas tradicionales, costumbres y cultura en general de las parroquias para la utilización de los espacios existentes y la creación de nuevos lugares en los que se puedan expresar con libertad dichas manifestaciones. Esto, sin duda, provoca un llamado a que sean revisadas las ordenanzas municipales y, sobre todo, la forma de pensar y quehacer municipal en las parroquias, incluyendo a la ruralidad en el pensamiento y la acción pública del Municipio de Quito, ya que se trata de territorios con entramados culturales diversos, como el indígena en algunos casos (por ejemplo los barrios rurales en las comunas), y no solamente de parroquias con barrios típicamente urbanos.

Finalmente, uno de los principales obstáculos a superar en la planificación del espacio público, así como en otras áreas de la política pública, es, por un lado, la falta de coordinación con los representantes de los gobiernos locales y, por otro, la todavía escasa inclusión de la población local en general en los procesos de elaboración de política pública.

OBRA PÚBLICA

En cuanto a la obra pública, es muy importante que los barrios rural-marginales de las parroquias sea atendidos. La dotación de las necesidades básicas para la sobrevivencia es un derecho de todas y todos como lo dice el Plan del Buen Vivir y la Constitución Ecuatoriana. Por tal motivo se requiere, quizá, un proceso de estudio e identificación de las problemáticas de estos barrios y revisar los requisitos para regularizar los asentamientos humanos existentes, puesto que esta norma ha sido muchas veces una camisa de fuerza para que no puedan exigir y acceder a la obra pública.



Por otro lado, debe revisarse la forma de ejecución de obra pública, desde el punto de vista del equipo investigador. La cogestión 50-50 o 30-70 debe ser analizada, puesto que es una forma inequitativa de acceder a los servicios básicos, considerando que, para que los barrios urbanos de la ciudad de Quito accedan a la obra pública, no se plantean estas formas de ejecución conjunta. Según los testimonios recogidos, varias personas se sienten incómodas con esta manera de obrar. Si bien es cierto que aún se realizan mingas barriales, estas se deben efectuar con autonomía y no necesariamente debe ser un requisito para obtener la atención requerida.

Con base a lo anterior, se hace necesario revisar las problemáticas de los barrios rurales más necesitados de las parroquias, para no ahondar en los conflictos sociales de las familias que viven en estos barrios, y para contribuir a una vida digna que permita a la población más necesitada sentirse orgullosa del lugar en donde habita y no repetir la sensación de abandono, marginalidad y exclusión.

BIBLIOGRAFÍA

- Arendt, Hanna (1958), «La esfera pública y la privada», en *La condición humana*, Buenos Aires: Paidós.
- Bahrdt, Hans-Paul (1961), «La dialéctica de lo público y lo privado», en *La ciudad moderna. Reflexiones sociológicas sobre urbanismo*, Reinbek: Rowohlt.
- Barrera, Augusto (2001), «Innovación política y participación ciudadana. El sistema de gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito» en *Dossier Quito: Esperanzas de democracia en contextos de crisis societaria*, en <<http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/libros/rural1/p1art1.pdf>>, acceso 14 de agosto de 2012.
- Barrera, Augusto (2009), *Plan de Gobierno Distrito Metropolitano de Quito*, en <http://www.ciudadaniainformada.com/fileadmin/Documentos/Plan_de_Gobierno_Augusto_Barrera.pdf>, acceso 10 de diciembre de 2012.
- Barrera, Augusto (2009), «Palabras del Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito», Intervención en 10mo Foro de Biarritz, Quito, Ecuador, 1 y 2 de Octubre de 2009, en <<http://www.cmeal.org/documents/Barrera.pdf>>, acceso 28 de julio de 2012.
- Borja, Jordi (1998), «Ciudadanía y Espacio Público», en *Ciutat real, ciutat ideal. Significat i funció a l'espai urbà modern*, Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- Buitrón, Ricardo y Gallegos, Karina (2005), *Quito: ¿Es el espacio público cada vez más privado?*, Quito: COPY LEFT.
- Caldeira, Teresa (2000), *City of walls: Crime, segregation and citizenship in São Paulo*, Berkeley: University of California Press.
- Carrión, Fernando (2007), *Espacio Público. Punto de Partida para la Alteridad*, Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Davis, Mike (1990), *City of Quartz: Excavating the future of Los Angeles*, New York: Verso.
- Elizalde, Luciano (2008), «Lo público y lo privado: un problema prepolítico. Un análisis de la sociología de la comunicación», en *DOXA Comunicación*, Madrid: CEU Ediciones, n.º 7, 2008, p. 127-154.
- Fainstein, Susan (1964), *The City Builders*, Cambridge: Blackwell.
- Fundación Rururbana (2012), *Documento de sistematización de entrevistas a profundidad*, Quito: mimeografiado.
- Fundación Rururbana (2012), *Encuesta socioeconómica y de opinión en las parroquias del nororiente de Quito*, Quito: mimeografiado.
- Fundación Rururbana (2012), *Informe de resultados de encuesta*, Quito: mimeografiado.
- Fundación Rururbana (2012), *Informe descriptivo de resultados estadísticos*, Quito: mimeografiado.
- Fundación Rururbana (2012), *Sistematización de grupo focal «Jóvenes, Espacio Público y Género»*, Quito: mimeografiado.
- Fundación Rururbana (2012), *Sistematización de taller: «Problemas del espacio público y alternativas de solución»*, Quito: mimeografiado.
- Fundación Rururbana (2012), *Sistematización de talleres de formación en IAP*, Quito: mimeografiado.



- García, Néstor (1996), «Nuevas identidades y ciudadanías», en González, Beatriz (comp.), *Nueva Sociedad. Comunidades de consumidores. Nuevos escenarios de lo público y la ciudadanía*, Caracas: Cultura y Tercer Mundo.
- García, Jorge (1985), «Urbanización y organización barrial en Quito», en *Las organizaciones barriales de Quito*, Quito: CIUDAD – ILDIS.
- García, Joaquín (2004), «Participación social y ecosistema humano: perspectiva antropológica» en *Políticas y programas de participación social*, Madrid: Síntesis S.A.
- Goffman, Erving (1963), *Behaviour in public places: Notes on the social organization of gatherings*, New York: Macmillan Publishing Co.
- González, Andréina (2008), «Ética y valores en la participación y organización comunitaria como bases de la estrategia gerencial para el desarrollo local sostenible» en *Multiciencias*, s.l.: Universidad de Zulia, Vol 8, n.º 2, 2008.
- Habermas, Jürgen (1982), *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona: s.e.
- Jacobs, Jane (1992), *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Vintage Books.
- Rodríguez, Silvia (2008), «Relaciones de Poder e Inscripciones Identitarias: Mujeres y Diferencia Cultural Indígena en Contextos Latinoamericanos», en *Ex æquo*, Vila Franca de Xira: Toldi, Teresa, n.º 17. 2008.
- Paredes, Juan; Thayer, Eduardo, y Elizalde, Antonio (2012), «Lo público: un espacio en disputa», en *Polis Revista Latinoamericana*, Santiago de Chile: CISPO, n.º 31, 2012. Publicado en <<http://polis.revues.org/3586>> el 20 de julio de 2012, acceso 29 de noviembre de 2012.
- Rabotnikof, Nora (1998), «Público-Privado», en *Debate Feminista*, México DF: Debate Feminista, Vol. 18, octubre 1998.
- Ramírez, René (2012), *Socialismo del Sumak Kawsay o Biosocialismo Republicano* en <http://www.senplades.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=514a9e89-60e6-42bf-8787-57fcd38f721%groupId=18607>, acceso 16 de julio de 2012.
- Salcedo, Rodrigo (2002), «El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno», en *EURE*, Santiago de Chile: s.e., Vol 28, n.º 84, septiembre 2002.
- SENPLADES (s.f.), «Principios para el buen vivir», en <http://plan.senplades.gob.ec/3.2.principios-para-el-buen-vivir>>.
- Sennett, Richard (1978), *The Fall of the Public Man*, New York: WW Northon and Company.
- Simbaña, José (2004), «Comunidades Indígenas de Calderón», en Almeida, José (coord.), *Identidades indias en el Ecuador contemporáneo*, Quito: s.e.
- Soto, Paula (2009), «Lo Público y lo Privado en la Ciudad», en *Casa del Tiempo*, México: Universidad Autónoma Metropolitana, Vol II, Época IV, n.º 17, marzo de 2009.
- Unda, Mario (2011), «Reconocimiento y Negación, La azarosa relación entre el gobierno de Correa y los movimientos sociales», en *Revista R*, Quito: s.e., año 3, n.º 8, abril-julio de 2011.

ANEXOS

Anexo 1

Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: vista satelital del área de estudio



ANEXO 2

Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: listado de entrevistas realizadas y citadas en el presente trabajo

TERRITORIO	NOMBRE	INSTITUCIÓN/ ORGANIZACIÓN/ BARRIO	FECHA DE ENTREVISTA
Parroquia Calderón	Lic. Luis Ortiz	Gobierno Parroquial de Calderón	11.10.2011
Parroquia Calderón	Sra. Isabel Bejarano	Gobierno Parroquial de Calderón	08.12.2011
Parroquia Calderón	Lic. Patricia Jácome	Gobierno Parroquial de Calderón	09.12.2011
Parroquia Calderón	Sr. David Alarcón	Gobierno Parroquial de Calderón	28.02.2012
Parroquia Calderón	Ab. Ángel Capa	Gobierno Parroquial de Calderón	22.12.2011



Parroquia Calderón	Lic. Luis Ortiz	Gobierno Parroquial de Calderón	25.06.2012
Parroquia Calderón	Arq. Esteban Sarche	Administración Zonal Calderón	26.06.2012
Parroquia Calderón	Sra. Rosa Pilacuán	Administración Zonal Calderón	29.06.2012
Parroquia Calderón	Sra. Ana Hernández	Asociación Virgen del Quinche	22.06.2012
Parroquia Calderón	Sra. Miriam Puebla	Biblioteca Centro de Desarrollo Comunitario de Calderón	27.03.2012
Parroquia Calderón	Sra. Amparo Heredia	Asociación Artesanal de Productores Progresistas del Mazapán Calderón	20.03.2012
Parroquia Calderón	Sr. Jorge Erazo	Comité Promejoras del Centro Parroquial de Calderón	28.04.2012
Parroquia Calderón	Sra. Gloria Suárez	Escuela Lilo Linque	29.03.2012
Parroquia Calderón	Sra. Piedad Vera	Comité Promejoras de San José de Morán	04.03.2012
Parroquia Calderón	Sra. Mónica Villalba	San José de Morán	15.06.2012
Parroquia Calderón	Padre Giovanni Olivato	San José de Morán	25.06.2012
Parroquia Calderón	Sra. Verónica Sevillanos	Cooperativa Luz y Vida	08.06.2012
Parroquia Calderón	Sra. Marina Olivo	Programa «Sesenta y Piquito» – Cooperativa Luz y Vida	27.06.2012
Parroquia Calderón	Sr. Jórinson Tenorio	Comité Central Promejoras de Carapungo	27.03.2012
Parroquia Calderón	Sr. Ángel Montalván	Liga Deportiva Barrial de Carapungo	27.06.2012

Parroquia Calderón	Sra. Rosa Mosquera	Centro Cultural Afroecuatoriano Ochún	13.06.2012
Parroquia Calderón	Sr. Germán Usiña	Comité Promejoras de San Juan de Calderón	27.03.2012
Parroquia Calderón	Sr. Alfonso González	Liga Deportiva Barrial de Bellavista	07.04.2012
Parroquia Calderón	Sra. Rosa Montesdeoca	Frente Social de Mujeres de Bellavista	26.06.2012
Parroquia Calderón	Dra. Patricia Escobar	Colegio Municipal Bellavista	26.06.2012
Parroquia Calderón	Arq. Édgar Franco	Marianas – Zabala	09.04.2012
Parroquia Calderón	Sra. María Mantilla	Barrio Sierra Hermosa I	06.06.2012
Comuna Llano Grande	Enrique Loachamín	Conjunto Ciudad Alegría	21.04.2012
Comuna Llano Grande	William Jadán	Colinas de Llano Grande	21.04.2012
Comuna Llano Grande	Luz María Muzo	Barrio La Candelaria	21.04.2012
Comuna Llano Grande	Rocío Moreno	Conjunto Ciudad Alegría	03.04.2012
Comuna Llano Grande	Pedro García	Unidad Educativa La Dolorosa – Fe y Alegría	19.04.2012
Comuna Llano Grande	Etelvina Alborno	Unidad Educativa La Dolorosa – Fe y Alegría	27.03.2012
Comuna Llano Grande	María Vega	Urbanización Pueblo Blanco I	01.05.2012
Comuna Llano Grande	Luis González	Asociación de Ayuda Mutua Casa Tuya	02.05.2012
Comuna Llano Grande	Alejandrina Paucar	Cooperativa de Ahorro y Crédito Candelaria	03.05.2012
Comuna Llano Grande	Isabel Andrango	Barrio Candelaria Alta	24.03.2012



Comuna Llano Grande	Fausto Gabidia	Directiva Barrio San Juan Loma	23.07.2012
Comuna Llano Grande	Vicente Morales	Directiva Barrio San Juan Loma	23.07.2012
Comuna Llano Grande	Juan Muzo	Directiva Barrio San Juan Loma	23.07.2012
Comuna Llano Grande	Pascual Asimbaya	Directiva Barrio San Juan Loma	23.07.2012
Comuna Llano Grande	Araceli Sambrano	Directiva Barrio San Juan Loma	23.07.2012
Comuna Llano Grande	Sr. Muzo	Cooperativa San Juan Loma	23.07.2012
Comuna Llano Grande	Wilson Guevara	Unidad Educativa Brethrem	14.04.2012
Comuna Llano Grande	Pablo Loachamín	Barrio San Vicente	27.03.2012
Comuna Llano Grande	Sara Tasiguano	Corporación Cultural Samari	24.10.2011
Comuna Llano Grande	Luis Suquilo	Cabildo de la Comuna Llano Grande	26.22.2011
Comuna Llano Grande	Sr. Barahona	Iglesia Cuatro Esquinas	13.01.2012
Comuna Llano Grande	Sra. Luisa Almeida	Barrio Huala	13.01.2012
Comuna Llano Grande	Graciela Guachamín	Unidad Educativa Johannes Bauer	28.03.2012
Parroquia Llano Chico	Luis Pulupa	Gobierno Parroquial de Llano Chico	11.10.2011
Parroquia Llano Chico	Paola Loachamín	Grupo Renacer Libem	15.05.2012
Parroquia Llano Chico	Rodrigo Pilatuna	Grupo Cultural Yurac Cisan	24.03.2012
Parroquia Llano Chico	Jorge Álvaro	Barrio La Delicia	24.03.2012
Parroquia Llano Chico	Florinda Pacheco	Comisión de Salud – Barrio María Augusta Urrutia	21.03.2012

Parroquia Llano Chico	William Carvajal	Unidad Regula Tu Barrio – Administración Zonal Calderón	04.05.2012
Parroquia Llano Chico	Vicente Hidalgo	Barrio Central	15.03.2012
Parroquia Llano Chico	Miguel Loachamín	Barrio San José	15.03.2012
Parroquia Llano Chico	José Loachamín	Grupo Cultural de Danza Wiñauta	09.06.2012
Parroquia Llano Chico	Jenny Rodríguez	Barrio María Augusta Urrutia	10.07.2012
Parroquia Llano Chico	Sub. Luis Simbaña	Unidad de Policía Comunitaria de Llano Chico	28.06.2012
Parroquia Llano Chico	Fernando Mantilla	Presidente de la Liga Parroquial de Llano Chico	05.06.2012
Parroquia Llano Chico	Claudia Beltrán	Conjunto Las Camelias	27.06.2012
Parroquia Llano Chico	Ximena Álvaro	Centro de Desarrollo Comunitario de Llano Chico	06.06.2012
Parroquia Llano Chico	Rubén Loachamín	Barrio La Dolorosa	14.04.2012
Parroquia Nayón	Lourdes Quijia	Gobierno Parroquial de Nayón	09.12.2011
Parroquia Nayón	Henry Valdivieso	Gobierno Parroquial de Nayón	12.03.2012
Parroquia Nayón	Wilson Lamiña	Gobierno Parroquial de Nayón	08.03.2012
Parroquia Nayón	Fátima Palacios	Gobierno Parroquial de Nayón	29.02.2012
Parroquia Nayón	Sandra Palacios	Tenencia Política de Nayón	26.03.2012
Parroquia Nayón	Stalin Landázuri	Barrio Central	12.03.2012



Parroquia Nayón	William Castro	Unidad de Policía Comunitaria de Nayón	10.05.2012
Parroquia Nayón	Celso Tituaña	Liga Parroquial de Nayón	27.04.2012
Parroquia Nayón	Luis Peralta	Barrio Central	29.03.2012
Parroquia Nayón	Rodrigo Quiatiaquez	Barrio San Francisco de Tanda	10.04.2012
Parroquia Nayón	Nelson Corella	Gobierno Parroquial de Nayón	10.05.2012
Parroquia Nayón	Humberto Anaguano	Barrio El Valle	12.06.2012
Parroquia Nayón	Hilda Juiña	Barrio San Francisco de Tanda	29.03.2012
Parroquia Nayón	Aimé Quijia	Grupo Cultural de Nayón	19.04.2012
Parroquia Nayón	Ángel Sotalfn	Banda de Pueblo	22.05.2012
Parroquia Nayón	Wellington Tenorio	Comunidad Chachi	14.06.2012
Parroquia Nayón	Isabel Terán	Escuelas de Formación Ciudadana	18.07.2012

Anexo 3

Calderón, Llano Chico y Nayón, 2012: estratificación de muestra para encuesta socioeconómica y de opinión de las parroquias del nororiente de Quito

Parroquia	Grupo de edad	Mujeres	Hombres	Total	Sectorización
Calderón	menos de 18	14	13	27	El territorio se divide en 6 sectores, con 13 encuestas en c/u.
	18 a 30	10	9	19	
	31 a 50	10	10	20	
	mayor a 50	5	5	10	
	Total	39	37	76	
Llano Chico	menos de 18	1	1	2	Al sumar 13 encuestas entre los dos territorios, se juntan en un solo sector.
	18 a 30	1	0	1	
	31 a 50	1	0	1	
	mayor a 50	1	0	1	
	Total	4	1	5	
Nayón	menos de 18	2	1	3	
	18 a 30	1	1	2	
	31 a 50	1	1	2	
	mayor a 50	1	0	1	
	Total	5	3	8	
Llano Grande*	menos de 18	2	2	4	Se considera como un solo sector.
	18 a 30	2	1	3	
	31 a 50	2	1	3	
	mayor a 50	1	0	1	
	Total	7	4	11	
				100	8 sectores

*Administrativamente forma parte de la parroquia Calderón





