



---

Plan Metropolitano de Desarrollo  
y Ordenamiento Territorial

**2021 - 2033**



## APÉNDICE 3: Participación Ciudadana en la actualización del PMDOT 2021 - 2033.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito,  
Septiembre, 2021

## 1. MAPEO DE ACTORES

El Mapeo de Actores es un instrumento de participación ciudadana que tiene como objetivo identificar y vincular adecuadamente a los actores –personas, grupos u organizaciones- que serán afectadas directamente en el proceso de actualización del PMDOT 2019-2023. Se proponen tres componentes:

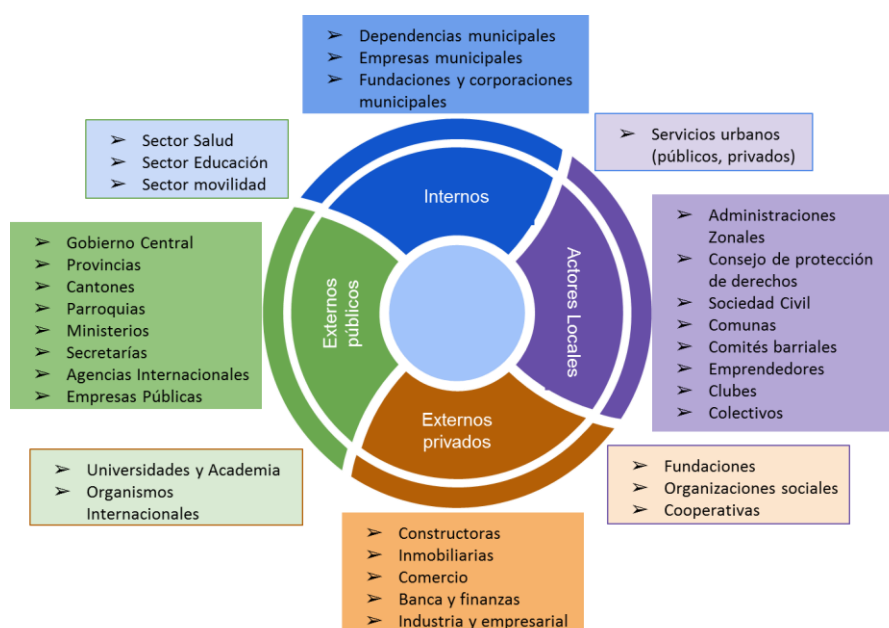
- Identificación de actores
- Plan de involucramiento de los actores
- Modelo de gestión de la vinculación de los actores y de participación ciudadana.

### a) Identificación de actores

La identificación de actores inició con un análisis de los actores involucrados en procesos habituales del municipio. Los “internos” se refieren a actores que cuentan con financiamiento municipal. Los “externos” corresponde a las entidades públicas y privadas que tienen una estructura organizacional empresarial donde podemos identificar al Gobierno Central y a los GAD’s. Los actores “locales” donde se encuentran a la sociedad civil y organizaciones sociales.

Se han identificado sectores como salud, educación y movilidad donde el MDMQ y el gobierno central presentan instrumentos de gestión. En el caso de servicios urbanos se ha identificado la presencia de comunidades y mancomunidades que han desarrollado sistemas locales de servicios, mismos que deben articularse al Municipio de Quito.

Ilustración 1: Estructura de actores por grupos generales de involucramiento



Fuente: Propia, 2019 [34]–[36]

### 1.1. METODOLOGÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A través de las Administraciones Zonales se ha identificado a los actores de la sociedad civil que han estado presentes en distintos procesos de participación social y que han mantenido cierta relevancia

local, ya sea mediante cooperación fluida o también aquellos que han presentado tensiones o resistencias.

Para distinguir a los actores pertenecientes a los sectores más tradicionales de organización social local, se ha recurrido a las Unidades de Gestión Participativa y las Coordinaciones Territoriales, mientras que, para encontrar a los actores pertenecientes a grupos de atención prioritaria, se ha recurrido a las Unidades de Inclusión Social.

Se han considerado a actores individuales y colectivos [38], [39]. Se ha dado prioridad a la identificación de actores colectivos puesto que su representatividad en el territorio es más amplia. Sin embargo, los actores individuales también ejercen algún tipo de influencia. De esta manera, se han considerado en todo el territorio a 1265 actores locales, individuales y colectivos.

En primer lugar, para su identificación se ha redactado el nombre del actor y se le ha asignado un código, la entidad a la que representa y el representante principal de esa entidad. En este caso también se han pedido datos de localización como parroquia, barrio y dirección. Adicionalmente se les ha solicitado sus datos de contacto.

En segundo lugar, se ha considerado el tipo de funciones que desempeña en su organización señalada como “Categoría organizacional”, el sector en el que desempeña su participación señalada como “Tipo de participación” y el tipo de financiamiento con el que cuentan señalada como “Financiamiento”.

Este esquema propone un sistema de clasificación que se encuentra vinculada a una estrategia de gestión de la participación con el objetivo de mantener una correcta vinculación de los actores sociales en función a sus características, condiciones y nivel de interés en el proceso de planificación, para determinar en qué actividades y en qué nivel resulta necesario contar con su participación activa, en qué nivel mantener satisfechos sus requerimientos y saber qué y cuánta información distribuir entre los mismos (Tapella, 2007,p.8) (Project Managment Institute, 2000).

*Tabla 1: Descripción de la clasificación de actores para las estrategias de gestión*

Nivel de involucramiento/ estrategia de gestión
<p><b>Involucrar:</b> son actores clave en el proceso de planificación ya que se ha identificado que mantienen un alto poder de decisión, sus decisiones y acciones tienen un impacto significativo dentro de su sector, tienen una importante influencia sobre su territorio y otros actores, y además su interés en el proceso de planificación es alto. Debido a estas características resulta necesario asegurar la participación activa y constante de estos actores dentro del proceso, mantener una comunicación fluida y considerar sus requerimientos.</p>
<p><b>Promover:</b> estos actores mantienen un alto interés en el proceso de planificación, mientras que sus niveles de poder de toma de decisiones, el impacto de las mismas y su influencia sobre las personas y su territorio son variables. Estos actores resultan relevantes en la medida en que su participación y posición social puedan resultar beneficiosas para el proceso de planificación, por lo que la información que se les debe dar es constante, mientras que su participación dependería de la temática o sector con que se busque trabajar durante la planificación, con el objetivo de potencializar su aportación al proceso.</p>
<p><b>Atender:</b> la participación de estos actores resulta un complemento importante durante el proceso de planificación debido a que su poder de decisión, el impacto de sus acciones y la influencia que mantienen sobre el territorios y actores son altos, mientras que su interés es bajo o variable, por</p>

Nivel de involucramiento/ estrategia de gestión
lo cual resulta necesario mantener a estos actores informados y satisfechos con el objetivo de contar con su apoyo en determinadas ocasiones.
<b>Informar:</b> los actores clasificados dentro de esta categoría tienen un poder de toma de decisión bajo, pero sus niveles de impacto e influencia sobre otros actores y el territorio es considerable, mientras que su interés en el proceso de planificación es alto, por lo cual presentan cierta relevancia para su desarrollo aunque su participación no es indispensable, por lo cual es posible incorporar su interés dentro de la participación, pero la principal vía de vinculación de estos actores debe encontrarse orientada a mantenerlos debidamente informados sobre el curso del proceso, sus productos y resultados.
<b>Monitorear:</b> los actores de esta categoría tienen en común un bajo nivel de interés dentro del proceso de participación, mientras que pueden tener algún grado de relevancia con respecto a su poder de toma de decisiones, el impacto de sus acciones o la influencia que mantiene sobre el territorio u otros actores. En ciertos casos tanto su nivel de interés como el de poder, influencia e impacto también son bajos. Debido a estas características resulta necesario considerar a estos actores dentro del proceso de planificación, pero la mejor estrategia para vincularlos es mantenerlos informados de los aspectos más básicos del proceso para no desincentivar su interés con información que ellos pueden considerar como excesiva o no relevante.

Fuente: Propia, 2020

## 1.2. PROCESO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

Incluyó: construcción de fichas de diagnóstico, cartografía social, plenaria para la identificación de conclusiones colectivas y un proceso de sistematización de resultados.

### Actividad 1: Fichas de diagnóstico

Una vez conformados los grupos de trabajo se maneja las fichas, conforme a la estructura del modelo conceptual de una ciudad resiliente, que se establece en la línea base del diagnóstico, donde cada grupo desarrolla el análisis usando las fichas de diagnóstico.

Las fichas se trabajan en una estructura de análisis de aspectos positivos y negativos, en la modalidad de un FODA, conforme a los criterios de la gestión del municipio en el marco de las administraciones zonales para tener representatividad territorial. El proceso de planificación participativa se llevó a cabo siguiendo los siguientes pasos:

- a) Se entregaron a los grupos 5 fichas, una por cada dimensión (natural, tecnológica, económica, social y política).
- b) Los facilitadores designaron a un secretario por cada grupo.
- c) Los facilitadores indicaron que en cada ficha se van a recoger los aportes de los participantes del grupo mediante los siguientes criterios, los cuales serán explicados por el coordinador del taller. Se recomendó a los facilitadores revisar estos criterios para poder solventar las dudas de los participantes en el momento de la actividad.

En el marco del análisis, fue necesario definir conceptos sobre el significado de los elementos del FODA y criterios de calificación de los asuntos tanto positivos como negativos que han sido identificados, cuyos criterios fueron conceptualizados de la siguiente manera:

- En el cuadro nombrado Fortaleza se les pide a los participantes que comenten los aspectos positivos de ese tema que se refiera a la gestión municipal, es decir todo lo relacionado del tema a las actividades del Municipio.
- En el cuadro Oportunidad se les pedirá que comenten los aspectos positivos que están por fuera de las actividades del Municipio, es decir que están relacionados con las actividades y realidades de la comunidad, de la sociedad civil, los barrios, la academia, el sector privado, etc.
- En el cuadro Debilidad se les pidió a los participantes que comenten los aspectos negativos de ese tema que se refiera a la gestión municipal, es decir todo lo relacionado del tema a las actividades del Municipio.
- En el cuadro Amenaza se les pidió que comenten los aspectos negativos que están por fuera de las actividades del Municipio, es decir, que están relacionados con las actividades y realidades de la comunidad, de la sociedad civil, los barrios, la academia, el sector privado, etc.

Cada uno de los cuatro cuadros presentó la opción de calificación, para la identificación de asuntos con mayor prioridad, desde una visión de la metodología de riesgos, cuyos criterios fueron definidos de la siguiente manera:

- En el cuadro Impacto se calificó del 1 al 3 según qué tan importantes consideran los aspectos positivos y negativos que ha identificado, es decir, el actor tiene que calificar que tan buenos son los aspectos positivos y que tan malos son los aspectos negativos.
- En el cuadro Probabilidad se calificó del 1 al 3 según qué tan frecuentes son los aspectos positivos y negativos que ha identificado, es decir el actor tenía que calificar qué tan seguido se expresa en su realidad estos aspectos positivos y negativos. Si suceden todos los días o permanentemente se calificará 3 y si es algo que sucede en ocasiones muy puntuales se calificará con 1.

Posterior a este proceso de capacitación, se procedió con el desarrollo del análisis, donde:

- d) El facilitador pidió a los participantes que cada uno comente cuáles son las problemáticas y temas que más les interesa, estas temáticas fueron trabajadas en las fichas grupales.
- e) El facilitador solicitará al secretario de cada mesa transcribir los asuntos, conforme a lo expresado por los participantes y los ubique en el casillero que corresponda.
- f) El facilitador generará el proceso de construcción de las fortalezas, oportunidades, después a las debilidades y por último las amenazas.

Es importante indicar que la discusión y llenado de las fichas se inició con la ficha que representa la dimensión de mayor prevalencia para el grupo, dado que los grupos generalmente fueron organizados conforme a la distribución por parroquias o por intereses de desarrollo estratégico.

## Actividad 2: Cartografía social

Materiales:

- Mapa de la Administración Zonal por Parroquias.

- Pictogramas adhesivos.

Indicaciones:

- Se ubicó el mapa ubicado en un espacio amplio de elección del grupo, asegurando la comodidad de los actores.
- El facilitador procedió a generar un conocimiento sobre las características del mapa, guiando sobre la localización y características espaciales, con el objetivo que los actores puedan manejar la cartografía con facilidad.
- Se distribuyó al grupo pictogramas que representan posibles preocupaciones de los participantes con respecto al territorio. Los participantes escogieron los pictogramas que representan las principales debilidades y amenazas que ellos identificaron en la actividad anterior y los pegaron en el mapa.

El resultado de este taller tuvo por objetivo visualizar gráficamente los intereses de los actores distribuidos en sus territorios.

### Actividad 3: Plenaria y conclusiones colectivas

Finalmente se pidió a los grupos de trabajo que seleccione a 1 o 2 representantes para exponer el resultado de la cartografía y presentar los temas que tuvieron mayor relevancia dentro del proceso de análisis territorial.

Mientras los participantes nos presentan esta información, el coordinador del taller construye un FODA colectivo que es proyectado para generar una planificación participativa, democrática e integradora, que permite la participación colectiva.

### Actividad 4: Proceso de Sistematización

Para la sistematización se solicitó al personal de las Administraciones Zonales la transcripción de las fichas en formato digital. Una vez transcrito, esta información permitió generar un mecanismo de búsqueda en **Matriz de asuntos para actores Locales**.

## **1.3. ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS**

### **1.3.1 Factores de interés**

Esta categoría busca representar las motivaciones que orientan los intereses y expectativas de los actores locales. Tener conocimiento sobre este elemento hace posible establecer negociaciones y llegar a acuerdos con los actores con base en sus necesidades y valores, y tener un parámetro de cuáles son los principales intereses que aglutina la movilización social (Shmeer, 1999, p. 17).

En esta categoría se destacan los intereses identificados como “Demográficos” (36,68%) y “Gestión Administrativa” (38,34%). Al revisar el tipo de actores que se movilizan alrededor de estas motivaciones, es posible encontrar que ambos grupos mantienen intereses alrededor de las condiciones de vida presente en sus territorios (seguridad, hábitat y vivienda, participación social), generalmente deficitarias, y se encuentran agrupados en comités, fundaciones y organizaciones sociales que tienen como objetivo intervenir sobre las mismas. Por su parte, los representantes de juntas parroquiales y comunas también se encuentran cobijados en el grupo de gestión administrativa.

Además cabe destacar que en proporción, el tercer factor de interés que acoge un mayor número de actores es el de “Opiniones políticas” representando un 11,15%.

*Ilustración 2: Actores clasificados por factor de interés*



Fuente: Propia, 2020

## 2.1. DIAGNÓSTICO DE COMISIONES MUNICIPALES

Este análisis parte del levantamiento de las resoluciones emitidas por las Comisiones Municipales constituidas por los Sres. Concejales y las dependencias conformantes, que en reunión tratan temas de importancia y dan seguimiento a las actividades/gestiones municipales.

En resolución No. C-006 del 17 de mayo de 2019, la Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, emite la conformación de las Comisiones del Cuerpo Edilicio, según sesión pública del 16 de mayo de 2019, de conformidad en lo establecido en los artículos 238 y 240 de la Constitución de la República, y se constituye:

*Ilustración 3: Comisiones del Cuerpo Edilicio*

ECONÓMICO	SOCIAL	TERRITORIAL	GOBERNABILIDAD Y INSTITUCIONALIDAD
1. Desarrollo Económico, productivo, competitividad y EPS.	5. Salud	10. Uso del suelo	17. Planificación Estratégica
2. Conectividad	6. Educación y Cultura	11. Movilidad	18. Participación Ciudadana

3. Comercialización	7. Deporte y Recreación	12. Ambiente	19. Desarrollo parroquial
4. Turismo y Fiestas	8. Igualdad, Género e Inclusión Social	13. Áreas históricas y Patrimonio	20. Presupuesto, Finanzas y Tributación
	9. Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos	14. Vivienda y Hábitat	21. Codificación Legislativa
		15. Propiedad y espacio público	
		16. Ordenamiento Territorial	

Las memorias de reunión han sido compiladas con el objetivo de conocer la alineación de las decisiones municipales a partir de mayo 2019 hasta febrero 2020, para determinar los temas prioritarios para la gestión municipal.

Ilustración 4: Nube de términos en el contexto de las Comisiones del Cuerpo Edilicio

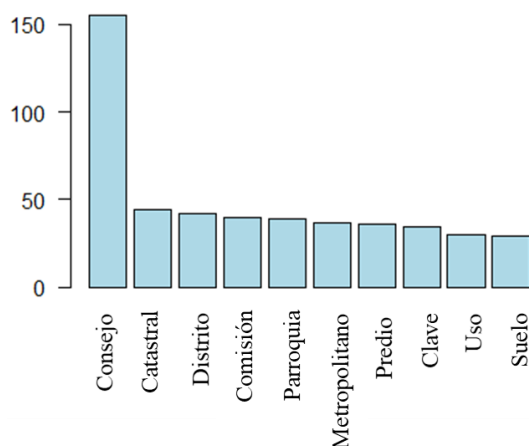


Fuente: Secretaría del Consejo Municipal, 2020

En este contexto, las palabras más frecuentes que de manera predominante se identifica es el término “consejo”, seguido por “catastral”, “distrito”; de igual manera es importante recalcar la relevancia del término “predio”, “uso”, “suelo”; aspectos que determinan la importancia de la gestión del suelo como un tema central en las decisiones municipales.



Ilustración 5: Frecuencias de términos clave en las reuniones de las Comisiones del Cuerpo Edilicio



Fuente: Secretaría del Consejo Municipal, 2020

En este diagnóstico estratégico es necesario conocer los problemas del DMQ, es así como, se aplica la búsqueda de términos asociados al término “problemas”, siendo posible establecer que existe una gran relación con términos como acción con una correlación del 81%, otros como ríos y residuos sólidos con un 71% cada uno, lo que demuestra una gran preocupación en el marco de residuos sólidos.

Dada la frecuencia de términos se identificó que el término “catastro” representa la centralidad en el diálogo de estas Comisiones, encontrando que las palabras asociadas se central con una correlación muy alta con términos como “comerciales/comercio”, “electrónica”, “tecnológica”, “documentos”, “zede”, “trabajadores”, “autónomos” y con un porcentaje menor al 90% se centran los términos “régimen”, “procedimiento”, “actividades”, “agencia”. Todos estos términos presentan la importancia de considerar el desarrollo en aspectos de comercio y zede que fortalecerían la capacidad económica municipal, un sistema administrativo con procesos más eficientes y con la aplicación de tecnología, se demuestra el interés hacia un nuevo régimen ligado a la autonomía.

De igual manera, se identificó la importancia del término “suelo”, se identifica la estrecha relación de términos como “emisión” y “permisos” con más del 85%, seguido por el término “uso” con una correlación del 83%, igualmente existe una preocupación hacia temas sobre “partición” y “petición”, aunque su asociación es menor pero se encuentra presente con una alineación del 53%.

Por otro lado, se ha considerado importante analizar la relación del término “puos”, en el contexto de la actualización del plan de uso y gestión del suelo, instrumento técnico anexo a este Plan. Con base en lo descrito, en los términos asociados más importantes se identifican “lotes”, “mapa”, “exigidos” con una muy alta correlación, seguidos con un nivel menor al 90% de términos como “zona/zonificación”, “jurídico” y “ordenamiento”.

En otro contexto, se ha consultado como término central la palabra “ciudad” y “rural”, cuyas palabras asociadas se relacionaron con el término “resiliencia” en más del 50% siendo un contexto interesante y que valida la visión adoptada desde la metodología en este proceso de actualización del plan. Finalmente, es interesante identificar la visión del Sr. Alcalde Jorge Yunda, quién en sus discursos y

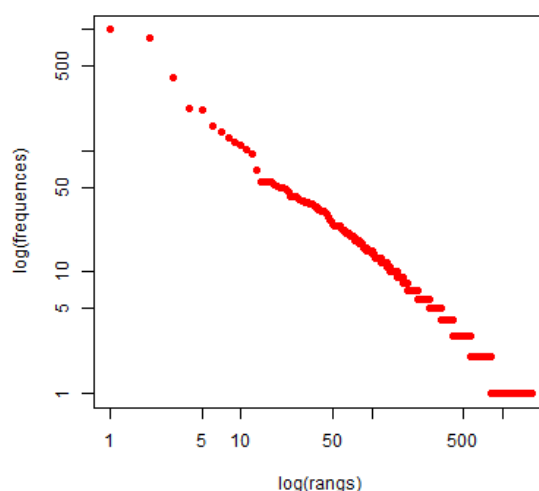
actuaciones en más del 50% de intervenciones señala el término “acciones”, revelando su interés en tomar acciones para la gestión y desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito.

## 2.2. DIAGNÓSTICO DE ACTORES SOCIALES

El proceso de participación ciudadana se llevó a cabo a nivel de Administración Zonal, con una representatividad por parroquia, donde se llevaron a cabo talleres para levantar información sobre las oportunidades y debilidades territoriales. En total, los talleres permitieron levantar fichas mediante la metodología FODA, que en general representaron 9852 palabras de las cuales 1648 palabras fueron relacionadas como representativas, es decir no correspondían a conjunciones, preposiciones o artículos, teniendo un nivel del 51% de formas que responden a palabras sin ocurrencia, que conforme a la bibliografía es posible hacer análisis textual solamente cuando sobrepasa el 50% de formas, siendo en este caso apto para este tipo de análisis.

En el gráfico se muestra el índice Zipf de las palabras, donde se demuestra que existen palabras que son únicas y prioritarias, las cuales tienen una alta frecuencia y son contundentes en la opinión popular. En primer lugar se ubica la palabra “falta”, seguido por el término “comunidad”, y otros de menor importancia como “barrio”, “ciudadano”, “autoridad”, “ordenanza”, aspectos relacionados a la gestión municipal pero que no presentan problemáticas territoriales concretas.

*Ilustración 6: Prelación de palabras empleadas por actores locales*



Fuente: Talleres de participación ciudadana (2019)

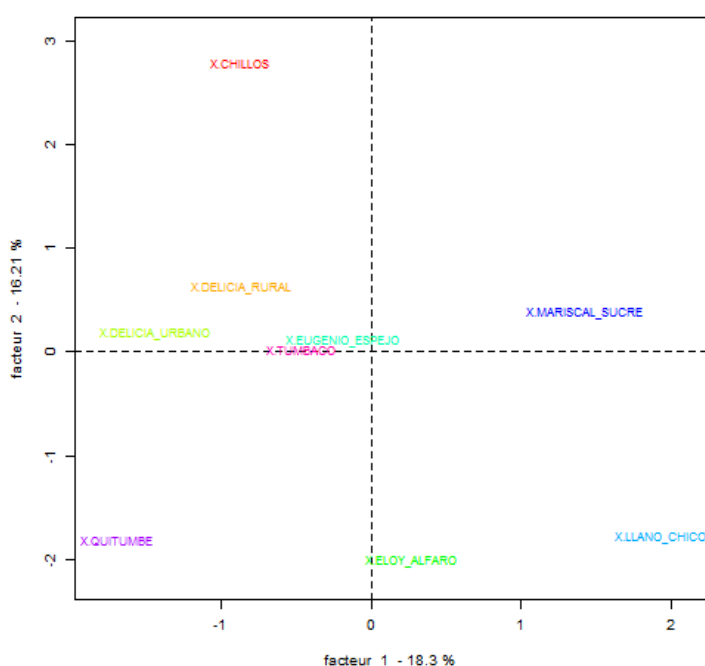
El análisis factorial de correspondencia de los términos empleados por los actores locales demostró que la población de los Chillos y Eloy Alfaro tuvo una opinión contrapuesta a Llano Chico, así como Mariscal Sucre con relación a Quitumbe; mientras que Eugenio Espejo y Tumbaco presentan similar comportamiento al igual que la Delicia Urbano y la Delicia Rural que se encuentran cercanos en su pronunciamiento. En este contexto, son evidentes las diferencias que existen en la realidad que enmarca a los territorios de las Administraciones Zonales.

El análisis de términos demuestra que Mariscal Sucre presenta temas relacionados a seguridad, ordenanzas, y la respuesta municipal a la atención al público, mientras que Llano Chico se concentra

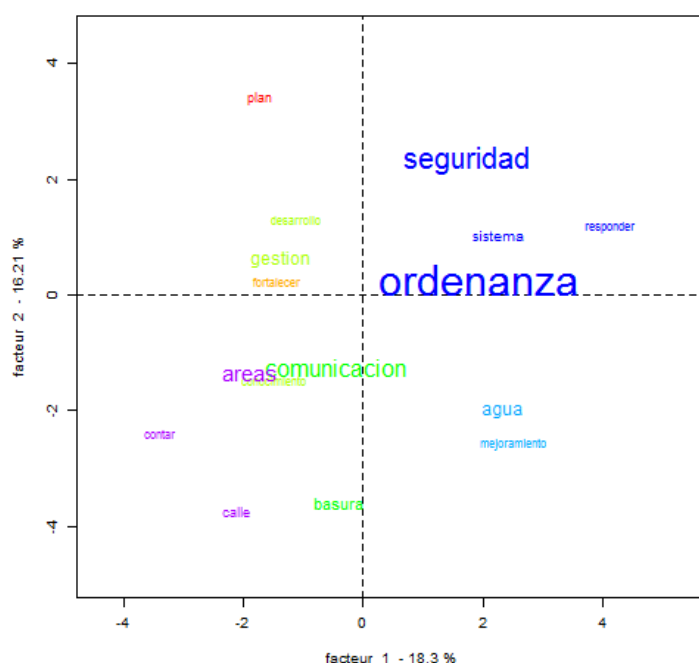
en el mejoramiento de lo relacionado con el agua. Por su lado, Eloy Alfaro expone temas ligados a la basura y comunicación, mientras que Quitumbe se centra en temas sobre calles y áreas (parque), y en el extremo superior los Chillos se exponen temas sobre planificación y política. En el conglomerado, la Delicia, Eugenio Espejo y Tumbaco se concentran en temas como la gestión, el desarrollo, la participación ciudadana y la organización.

De manera general, en el análisis estructural de términos fue posible identificar que la visión de los actores del DMQ identificaron redes ligadas a la gestión municipal en el espacio, a la interacción entre la autoridad para el cumplimiento de ordenanzas, el control de la seguridad, la falta de obras, el mejoramiento de la comunicación, el manejo de trámites y los servicios básicos.

*Ilustración 7: Posición de las opiniones según Administración Zonal*



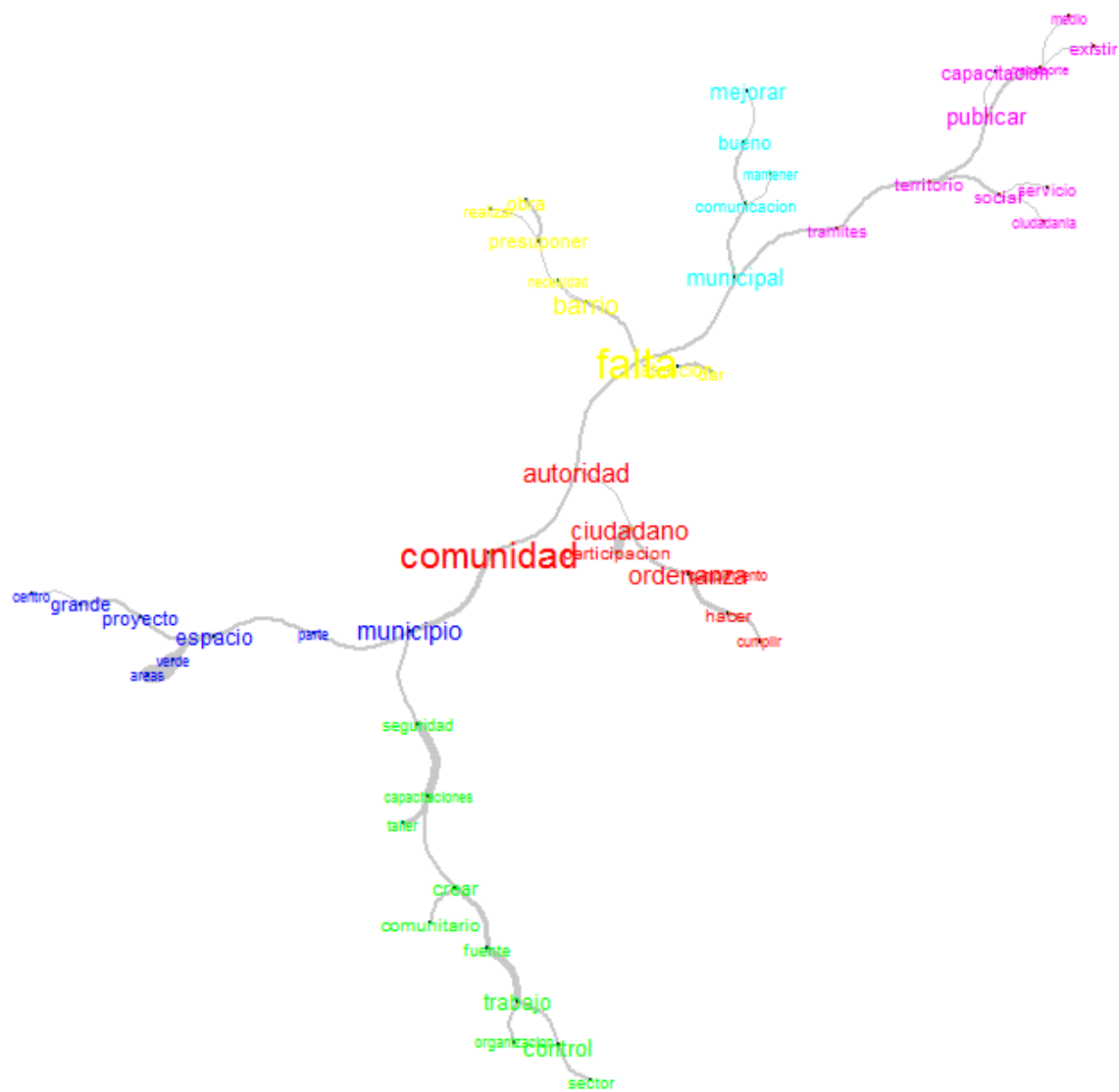
*Ilustración 8: Alineación de términos por conglomerado*



Fuente: Talleres de participación ciudadana (2019)

La contraposición de ideas conforme a una temática nos ha permitido identificar la visión de la población, dado que la construcción del análisis se da desde los aspectos positivos identificados como oportunidades y desde aspectos negativos como necesidades que deben ser atendidas, donde la escala positiva refuerza las necesidades y los negativos tratan las oportunidades.

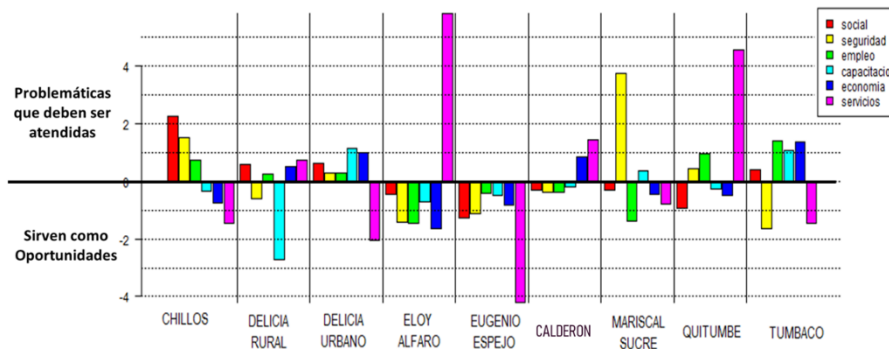
Ilustración 9: Estructura general de necesidad según opinión popular



Fuente: Talleres de participación ciudadana (2019)

En el caso de los Chillos los temas de tipo social son prioritarios a ser atendidos seguidos por la seguridad y el empleo, mientras que se determina que la incorporación de servicios básicos, el apoyo al desarrollo económico (industrial) y capacitación especializada, todos estos como mejoramientos para incrementar su calidad pueden permitir el desarrollo económico.

Ilustración 10: Tendencia de problemáticas y oportunidades de actores locales



Fuente: Talleres de participación ciudadana (2019)

Por su lado, La Delicia en el sector rural demuestra problemáticas ligadas a lo social, seguido por servicios básicos, problemáticas de tipo económicas y empleo, mientras que en gran medida identifica que el reforzamiento de capacitación (oficios) y seguridad pueden apoyar el desarrollo local.

En el caso de La Delicia urbano, se presentan problemáticas diversas, ubicándose en primer lugar aspectos de capacitación, seguido por temas económicos, sociales, seguridad y empleo, pero en contraste denota que es una oportunidad contar con servicios básicos donde mejoras pueden permitir la construcción de oportunidades.

Respecto a Eloy Alfaro, se presenta que el tema de servicios es el principal tema que debe ser considerado, seguido por aspectos sociales y seguridad, todos estos identificados como aspectos que deben ser mejorados y que su fortalecimiento conllevaría un desarrollo.

En Llano Chico se presenta la necesidad de atender los servicios seguido por aspectos económicos con el apoyo a las actividades productivas primarias (agrícola), mientras que en contraposición la seguridad y empleo se identifican como una oportunidad que puede aportar a su desarrollo.

En Mariscal Sucre, aspectos sobre la seguridad son prioritarios con una alta importancia, existiendo en menor grado necesidades de capacitación, mientras que como oportunidades se identifican que el empleo, el mejoramiento de servicios básicos y la economía pueden permitir el crecimiento de esta zona.

En el caso de Quitumbe, se plantea que los servicios básicos son la mayor problemática seguida por el empleo y la seguridad, mientras que se idéntica que el apoyo a temas sociales puede significar el punto de desarrollo.

Finalmente, Tumbaco demuestra que los principales problemas se relacionan con el empleo, economía y la capacitación, lo que afecta al territorio, mientras que temas como seguridad y servicios básicos son vistos como medios para aportar oportunidades a la población.

Después de efectuado el análisis, se puede resumir las problemáticas de la siguiente manera:

Tabla 2: Resumen Problemáticas por Administración Zonal

Administraciones Zonales	Problemáticas
Calderón	-Crecimiento Urbano -Legalización de tierras -Problemas con la Administración Zonal
Eloy Alfaro	-Gestión de residuos y saneamiento -Desarrollo Económico -Transporte Público -Vialidad
Eugenio Espejo	-Gestión de Residuos -Legalización de tierras -Transporte Público
La Delicia	-Comercio Informal -Problemas con parroquias rurales -Trámites -Vialidad
Los Chillos	-Legalización de tierras -Movilidad -Gestión de ríos y quebradas
Manuela Sáenz	-Comercio Informal -Espacio Público -Seguridad
Quitumbe	-Crecimiento Urbano -Legalización de tierras -Movilidad -Presupuesto Participativos
Tumbaco	-Acceso a servicios -Contaminación -Trabajo con Juntas Parroquiales

Fuente: Talleres de participación ciudadana (2019)