

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2019-2021

Tesis para obtener el título de Maestría de Investigación en Estudios Urbanos

La participación ciudadana y la acción colectiva
contenciosa en la producción de ciudad. El caso de la
Administración Zonal Quitumbe en el Distrito
Metropolitano de Quito (2014-2019)

Carlos José Jerves Córdova

Asesor: Augusto Barrera Guarderas

Lectoras: María Belén Moncayo

Diana Marcela Paz

Quito, enero de 2023

Contenido

Resumen	8
Agradecimientos.....	9
Introducción	10
Capítulo 1.Marco Teórico	14
1.1. Tipologías de participación ciudadana	14
1.2. De la democracia representativa a la democracia participativa ¿o no?.....	15
1.3. Conflicto social urbano como productor de ciudad	18
1.3.1. Lógicas de producción de la ciudad	20
1.4. La construcción de la participación ciudadana a un nivel territorial.....	21
1.5. Participación ciudadana y capacidades institucionales	22
1.5.1. Capacidades institucionales y mecanismos de participación.	23
1.5.2. Capacidades institucionales en relación con la acción colectiva contenciosa.	25
1.6. Procesos Participativos.....	26
1.6.1. Sobre los presupuestos participativos.....	28
1.6.2. Sobre la E-participación	29
1.7. ¿Es la participación ciudadana una forma de acción colectiva?	31
1.8. Modelo Analítico.....	35
Capítulo 2. Metodología.....	39
2.1. Objetivos	40
2.1.1. Objetivo General:	40
2.1.2. Objetivos Específicos:	40
2.2. Pregunta de investigación:	40
2.3. Hipótesis:.....	40
2.3.1. Detalle de las hipótesis:	41
2.4. Estrategias y Técnicas de selección de sujetos a investigar y levantamiento de información	42

2.5.	Procesamiento y análisis de la información	44
Capítulo 3. Contexto del estudio de caso, el Distrito Metropolitano de Quito y la Administración Zonal Quitumbe.....		
3.1.	El Distrito Metropolitano de Quito y el Sistema de Gestión Participativa	46
3.2.	Coyuntura de la Administración Zonal Quitumbe 2014-2019.....	51
3.3.	Caracterización de la Administración Zonal Quitumbe	56
3.3.1.	Los datos de la Administración Zonal Quitumbe	59
3.3.2.	Necesidades básicas insatisfechas (NBI)	60
3.3.3.	Presupuestos Participativos.....	62
Capítulo 4. Resultados.....		
4.1.	Capacidades institucionales de participación	68
4.1.1.	Marco jurídico – normativo	68
4.1.2.	Legitimidad de eficacia	70
4.1.3.	Estabilidad institucional.....	72
4.1.4.	Compromiso institucional.....	73
4.1.5.	Predictibilidad institucional	75
4.1.6.	Producción material y simbólica de la participación	76
4.2.	Acción Colectiva Contenciosa	78
4.2.1.	Proceso organizativo	78
4.2.2.	Demanda ciudadana	80
4.2.3.	Formas de Organización Social	82
4.2.4.	Percepción Ciudadana.....	84
4.2.5.	Cultura de Participación.....	85
Conclusiones		87
Referencias		93
Anexos.....		98
Anexo 1. Guion de entrevista semiestructurada para dirigentes barriales		98

Anexo 2 . Guion de entrevista semiestructurada para miembros municipales..... 100

Lista de ilustraciones y tablas

Figuras

Figura 3.1. Línea del Tiempo de la Acción Contenciosa en el periodo 2014-2019.....	54
Figura 3.2. Parroquias de la Administración Zonal Quitumbe	58
Figura 3.3. Evolución de los presupuestos participativos en las parroquias de la AZQ 2016-2020.....	62
Figura 4.1. Cuadro Estructural: Relación entre Capacidades Institucionales y Acción Contenciosa	67
Figura 4.2. Instrumentos Jurídicos y proceso evolutivo de la Participación Ciudadana.....	68
Figura 4.3. Instrumentos Jurídicos y proceso evolutivo de la Participación Ciudadana.....	70
Figura 4.4. Relación de la estabilidad institucional	72
Figura 4.5. El proceso del compromiso institucional.....	74
Figura 4.6. El proceso de predictibilidad institucional.....	75
Figura 4.7. El proceso de participación.....	76
Figura 4.8. Dinámicas de organización territorial.....	79
Figura 4.9. Organización Social.....	82
Figura 4.10. Involucramiento y percepción ciudadana	84
Figura 4.11. Confluencia del tejido organizativo	85

Tablas

Tabla 1.1. Conceptos ordenadores variable independiente: Capacidades institucionales de participación	35
Tabla 1.2. Conceptos ordenadores variable dependiente: Acción colectiva contenciosa	37
Tabla 3.1. Necesidades Básicas Insatisfechas en la Administración Zonal Quitumbe 2018 ...	60
Tabla 4.1, Mapeo de actores.....	65

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Carlos José Jerves Córdova, autor/a de la tesis titulada “La participación ciudadana y la acción colectiva contenciosa en la producción de ciudad. El caso de la Administración Zonal Quitumbe en el Distrito Metropolitano de Quito (2014-2019)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría de Investigación en Estudios Urbanos, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2023

A handwritten signature in blue ink that reads "Carlos Jerves". The signature is written in a cursive style and is centered on the page.

Firma

Carlos José Jerves Córdova

Resumen

Esta investigación analiza cómo la acción colectiva contenciosa se relaciona con las capacidades institucionales de participación ciudadana en la Administración Zonal Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito en el periodo 2014-2019. El trabajo realiza una reconstrucción analítica del sistema participativo y da cuenta de las contradicciones existentes entre la concepción teórica de la participación normativa y lo que sucede en la práctica, sus instrumentos y ejecución, donde las formas de acción contenciosa hacen parte de las estrategias ciudadanas para incidir en la gestión pública. Se trata de un estudio de caso de carácter explicativo, con utilización de métodos cualitativos. Entre las técnicas de levantamiento de información se utiliza la gestión documental y entrevistas semiestructuradas. El análisis de la información se realiza a partir del discursos y análisis de archivo. Los resultados permiten validar la hipótesis de que la emergencia de múltiples formas de acción colectiva contenciosa, como alternativas de la ciudadanía para incidir en el gobierno urbano, son motivadas por el debilitamiento de las capacidades institucionales de la participación ciudadana.

Agradecimientos

A las dirigencias barriales de Quitumbe, quienes luchan por días mejores para sus barrios y se dieron un tiempo para esta investigación.

A FLACSO Ecuador y mis compañeros, quienes me dotaron de las herramientas necesarias para afrontar los nuevos debates en los estudios urbanos.

A mi tutor, Augusto, por su paciencia y calidad humana que permitieron llevar a buen puerto este trabajo.

A Mauricio, por sus palabras de aliento en el recorrer académico.

A mi familia por apoyarme incondicionalmente en cumplir mis metas.

Introducción

La participación implica la expresión de prácticas, deseos y anhelos mediante los sentidos, es decir, es una enunciación a través de la exteriorización de las acciones individuales hacia el colectivo. El participar de los ciudadanos involucra la búsqueda de oportunidades de incidir en la realidad territorial, mientras que por parte de los gobiernos confluye como una herramienta de legitimación de la gestión pública (Font Fábregas, Fernández, y García Espín 2017). Por otra parte, la acción colectiva contenciosa supone el conjunto de sucesos que emergen de la organización social buscando la reivindicación de derechos (Peña 2014). En este contexto, tanto acción colectiva como participación se relacionan en el conflicto, pues cuando los procesos participativos se encuentran debilitados la ciudadanía genera una disputa por el territorio en forma de acción colectiva.

En el Ecuador, si bien la participación ciudadana ha formado parte de los gobiernos, no es sino hasta el 2008, con una nueva Constitución que se da su institucionalización normativa en una Ley Orgánica 2010. Esto permitió la consolidación de mecanismos que regulan la participación en la gestión de lo público, pues suponen las herramientas que dispone el Estado para tomar las propuestas de los representantes de la sociedad civil mediante voz y voto (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010). Asimismo, esto produjo una transición de una participación de carácter más extrainstitucional, caracterizada por una fuerte vinculación con los movimientos sociales; hacia una institucionalizada, con una perspectiva operativa que supuso nuevos desafíos en cuanto a la gestión pública, como la socialización, capacitación ciudadana e implementación de procesos participativos en todos los niveles de gobierno (Ramírez Gallegos 2011; Ortiz Crespo 2008).

Por ende, el participar ha estado implícito en las demandas ciudadanas por la reivindicación de sus derechos en la gestión pública, y el paso hacia una institucionalización va de la mano de las acciones ciudadanas vinculadas a una normativa, lo cual supone un proceso de aprendizaje colectivo. Empero, en la experiencia práctica el haber fortalecido la normativa significó que la ciudadanía se adapte a los mecanismos institucionales, a la par de buscar alternativas por fuera de la esfera institucional para incidir y materializar sus necesidades e intereses, lo que supuso la emergencia de la acción colectiva contenciosa.

El presente trabajo se desarrolla en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), que para el año 2001 contaba con 1 839 853 habitantes, y para 2020 representa el casco urbano más grande del país con 2 781 641 habitantes (INEC 2010). Históricamente, Quito se ha conformado a través de una estructura barrial de organización social que ha permitido visibilizar las necesidades de la vida cotidiana, con las famosas mingas y fiestas barriales parte de su idiosincrasia (Barrera 2004; Carrión y Erazo 2012). En la actualidad, es necesario entender que la capital se entreteje entre las dinámicas de una metrópolis en ascenso con problemáticas como: grandes distancias, contaminación y un crecimiento acelerado del mobiliario urbano vertical.

Estas circunstancias, sumadas a la deficiente administración de las autoridades, tienden a ensanchar las brechas existentes entre los grupos pudientes de los centros y la población necesitada, de las periferias sociales (Carrión y Erazo 2012). Es ante esa desigualdad social que los colectivos mencionados se integran para hacer prevalecer sus derechos. Todo esto se da en un contexto de conflictividad, donde hay un problema o tensión que merece ser denunciada y consecuentemente atendida. Así, la acción colectiva contenciosa es aquella que permite a los ciudadanos, hacer frente a los abusos ejercidos por parte del Estado, pues muchas veces los mecanismos públicos para reclamar derechos no brindan una respuesta oportuna, pues carecen de independencia.

Esta investigación tiene un carácter evaluativo del Sistema de Gestión Participativa (SGP) en la AZQ, pues su aporte radica en un análisis crítico y exhaustivo de la complejidad de un gobierno local en un periodo específico. Por lo cual se “parte de la investigación social, sistemática, planificada y dirigida; obteniendo información para la toma de decisiones” (Ziccardi 1997, 6).

De allí la interrogante que se pretende abordar con la presente tesis: ¿Cómo el debilitamiento de las capacidades institucionales en relación con los mecanismos de participación ciudadana, potencian la acción contenciosa de las organizaciones sociales en la Administración Zonal Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito en el periodo 2014-2019? A modo de hipótesis inicial, se plantea que la emergencia de múltiples formas de acción colectiva contenciosa, como alternativas de la ciudadanía para incidir en el gobierno urbano, es motivada por el debilitamiento de las capacidades institucionales de participación ciudadana.

Si bien la existencia de una normativa de participación ciudadana garantiza en un primer momento un espacio para que se presenten los procedimientos a fin de incidir territorialmente, en la práctica cotidiana existen otras acciones ejecutadas por parte de la ciudadanía que han permitido que se actúe por fuera de esta esfera. Este trabajo permite la reconstrucción del sistema participativo de la AZQ en un período específico. Abordaje cuya relevancia social radica en dar cuenta de las incongruencias entre las capacidades institucionales de participación, y la práctica, donde las formas de acción colectiva contenciosa estructuran parte de las estrategias ciudadanas para la generación del vínculo entre ciudadanía y Estado.

Con respecto a la importancia de la participación ciudadana, es clara su vigencia ante la crisis de representación, desigualdades territoriales, falta de autonomía política y debilitamiento de los derechos sociales. Donde “la baja participación se ve expresada, sobre todo, en la ausencia de la ciudadanía en asuntos de interés nacional, un síntoma de la disminución progresiva de la confianza en las instituciones políticas” (Garrido, Valderrama, y Ríos 2016, 261). Esto ha desencadenado en un interés ciudadano limitado a asuntos específicos de alcance barrial.

Si bien existen vastas investigaciones sobre la configuración de la acción colectiva contenciosa en los movimientos sociales, especialmente vinculados a la protesta social y la reivindicación de derechos (Barrera Guarderas 2001; Olson 2001; Tarrow 2004); los trabajos que recogen la relación entre acción colectiva contenciosa con las capacidades institucionales de participación ciudadana son limitados. Con estas premisas, es clara la complejidad que presentan los movimientos sociales, por lo cual, es relevante su investigación en cuanto a las acciones colectivas contenciosas que éstos realizan frente al gobierno urbano (Montoya Pardo 2018, 76).

El presente trabajo se organiza en cinco capítulos. El primero de ellos es el marco teórico, donde se discuten los conceptos de participación ciudadana y los debates entre la democracia representativa y la democracia participativa, pasando por la producción de la ciudad y la construcción territorial de la participación, hasta la conformación de las capacidades institucionales y mecanismos de participación. Se continúa con presupuestos participativos y la participación ciudadana como una forma de acción colectiva, además de abordar el individuo como un sujeto social. El capítulo finaliza con una síntesis de la estructura analítica y el desarrollo de los conceptos ordenadores que permiten la orientación metodológica.

En el capítulo dos, se desarrolla la metodología, explicando la composición de los objetivos de la investigación, red de hipótesis, el detalle del estudio de caso, las técnicas de levantamiento de información y las herramientas de análisis. Se realiza un abordaje cualitativo donde se detallan las herramientas que permiten la interpretación de los resultados.

En el tercer capítulo, se realiza una contextualización del caso de estudio de la Administración Zonal Quitumbe y del Sistema de Gestión Participativa, desarrollando una exposición de la estructura normativa que regula el sistema de participación y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010). Además de ello, se aborda cómo se estructuran los procesos participativos, su organización y gestión por competencias; identificando los principales cambios en el modelo de gestión y estructura de las capacidades institucionales.

En el capítulo cuatro, se presentan los resultados de la investigación donde se particularizan los principales acontecimientos dentro de la AZQ, desde la composición del sistema participativo hasta las capacidades institucionales con las que contó la administración municipal en el periodo 2014-2019. Se mencionan las principales formas de acción colectiva contenciosa que emergieron como estrategia de la ciudadanía ante el debilitamiento de las capacidades institucionales y los mecanismos de organización barrial. Finalmente, se desarrolla un capítulo de conclusiones, donde se procura un espacio de análisis sobre las hipótesis, principales hallazgos y evidencia empírica de la investigación, así como un apartado sobre los hechos que marcaron la gestión participativa de la administración 2014-2019, y los aportes teóricos que recoge este trabajo.

Capítulo 1. Marco Teórico

En el presente capítulo se desarrollan los principales conceptos teóricos que anteceden a este trabajo investigativo, se parte de una caracterización a través de las tipologías de participación, a posterior se ahonda en los debates entre democracia representativas y democracia participativa, con un aporte a que los procesos democráticos están enmarcados en un proceso de híbrido. A posterior se desarrolla el componente urbano, y los principales exponentes de las lógicas de producción de la ciudad de la mano de un aterrizaje de la participación ciudadana territorialmente. También se abordan las capacidades institucionales de la participación ciudadana y los mecanismos que permiten el ejercicio participativo. Se analizan los procesos participativos, los presupuestos participativos como un mecanismo privilegiado y aquel que, en su mayoría, permite la producción material de la participación y la e-participación como un elemento emergente de la mano de las nuevas tecnologías. Se finaliza el capítulo con una reflexión sobre el modelo analítico que organiza el corpus teórico del trabajo, y guía la estrategia metodológica.

1.1. Tipologías de participación ciudadana

Los orígenes teóricos del concepto de *participación* se remontan al reconocimiento de la ciudadanía sobre la legitimidad de los gobiernos mediante acciones democráticas; lo que implica el valor de los ciudadanos como eje generador de propuestas (Hernández-Araque 2016; Sánchez González 2015). Esto se encuentra enmarcado en el debate de democracia participativa como complementariedad (o conflicto) de la democracia representativa y los alcances de la participación a nivel de los gobiernos locales. Si bien es necesario abordar a la participación desde una visión normativa, y sobre todo en sus alcances y resultados, también es fundamental su comprensión como un elemento de acción colectiva en la conformación territorial que se va entretejiendo entre los conflictos de los actores que conforman los procesos democráticos.

Una forma de categorizar la participación es, en niveles con sus entornos territoriales, así tenemos, la participación comunitaria como el nivel primigenio en el cual se dan actividades libres fuera de la esfera política estatal; la participación social en cuanto a la búsqueda de metas en determinada organización, grupo o asociación; y la participación ciudadana en el carácter público, en la actividad estatal y, por ende, en la institucionalidad (Ziccardi 2020).

En el presente trabajo nos centraremos en la participación ciudadana, a lo que surge la interrogante ¿por qué es ciudadana?, y esto es “porque es un proceso o acción que se define y orienta a través de una dimensión, una lógica y unos mecanismos político-sociales específicos” (Espinosa 2009, 74). Es decir, es una mediación entre la ciudadanía y el Estado como herramienta que legitima la autoridad o que permite la acción social, esto de acuerdo a quien la dirija.

En un principio se puede categorizar a la participación en dos: *la institucionalizada* donde existen reglamentos y vinculación directa con el Estado, y *la no institucionalizada* que se da al margen de las normas y reglas (Ziccardi 2020, 385). Siendo, la normativa aquella que rige los lineamientos y límites de los procesos participativos institucionalizados, mientras lo no institucionalizado se da gracias a las acciones colectivas contenciosas de los movimientos populares urbanos.

La participación supone un proceso público y una relación con los otros, sean estos vecinos, comunidad y/o Estado. El participar se enfoca en revitalizar el concepto de ciudadanía al buscar el acceso a bienes y servicios esenciales para la subsistencia, y como fin último el entendimiento de las funciones de los procesos democráticos, donde se construya una cultura de manejo institucional (Borja 2012). Por lo que el participar garantiza el paso de habitantes a la condición de ciudadanos como sujetos de “derechos individuales y políticos, pero también con derechos urbanos, derechos a acceder a bienes y servicios básicos, cuyo ejercicio está reconocido en la Constitución” (Ziccardi 2020, 381).

1.2. De la democracia representativa a la democracia participativa ¿o no?

Uno de los principales debates en los cuales está inmersa la participación ciudadana es su implementación dentro de un sistema democrático. Antes de iniciar, es indispensable dar una aproximación a la democracia, ya que es un concepto que se ha utilizado históricamente como una forma de legitimación de la autoridad por parte de la sociedad en general, permitiendo la conformación del gobierno. En la praxis, un espacio democrático es el sistema político del que formamos parte los ciudadanos en un gobierno moderno. Un sistema democrático posee las siguientes características: “participación efectiva, igualdad de voto, comprensión ilustrada, control de agenda e inclusión de adultos” (Dahl 1999, 48).

Dicha concepción de democracia toma en cuenta una complementariedad entre participación y elección de representantes, como un avance propio de una ciudadanía con una cultura democrática. Por ello, es necesario destacar que los sistemas democráticos que sean más de corte representativo o deliberativo dependen de su conformación histórica, así existirán ciertos modelos más democráticos que otros, generalmente por el rol que toman los actores y las organizaciones sociales (Villarreal Martínez 2009). Es ineludible el carácter democrático del gobierno local como un espacio de autonomía a nivel institucional, y como aquel que percibe las acciones públicas desde un contexto más cercano. Sin embargo, frecuentemente en la práctica, lo local se encuentra subyugado por el gobierno central, o sus acciones se ligan específicamente a tareas administrativas (Brugué y Gomà 1998).

También, a nivel político, el paso del nacionalismo hacia el localismo se da por la necesidad de distinguir las problemáticas de la vida cotidiana que el Estado central no es capaz de percibir, concluyendo que las acciones locales deben estar encaminadas a que el gobierno local se articule con el nacional, convirtiéndose en un actor político notable. En esta línea, la política contemporánea tiene que adaptarse a las dinámicas de la modernidad, donde se establece que “ya no se trata de construir sino de mantener, ya no se trata de hacer sino de priorizar, ya no se trata de gestionar sino de dirigir, ya no se trata de poner horas y esfuerzos, sino de tener ideas y capacidad de elección” (Brugué y Gomà 1998, 61). Es decir, en la actualidad, las estructuras políticas ideológicamente constituidas, buscan estabilidad, a la par de una dirección que garantice campos de acción ante problemáticas específicas en la cotidianidad.

La implementación de una democracia participativa a la par de una democracia representativa implica ciertas intenciones desde el Estado encaminadas hacia “convertir a la ciudadanía en un fiscalizador de la gestión pública y así alcanzar niveles de validación que otorguen contrapeso a los cuestionamientos de una mala gestión o corrupción (...)” (Garrido Vergara, Valderrama, y Ríos Peñafiel 2016, 272). Por lo tanto, lo participativo:

Aparece como una alternativa a la imposición de un modelo representativo y elitista de democracia liberal con el fin ampliar el espectro de participación incorporando las reivindicaciones planteadas desde la diversidad de actores sociales presentes en el debate de lo público (Aguilar Vallejo 2015, 25).

En conclusión, la democracia representativa, en teoría, se limita a un traspaso de múltiples intereses particulares hacia un político que se encarga de visualizarlos en la esfera pública, pero en la praxis no fomenta el modelo organizativo ya que se limita al plano electoral, Por otra parte, la democracia participativa permite un campo de acción de codecisión.

Además, las organizaciones sociales se encuentran condicionadas en su accionar de acuerdo con el modelo que presente el gobierno local, y es que, si bien en el papel se plantea una complementariedad entre la democracia representativa y participativa, la acción es lo que determinará el entretejido que se da alrededor de la configuración de los gobiernos locales. Por lo tanto, es fundamental el entendimiento de los planes de gobierno y los campos de actuación desde los gobernantes y las conexiones sociales que se generan con la ciudadanía (Brugué, Font, y Gomà 2003). Siendo necesario que los procesos participativos no se presenten solamente como complementarios a la democracia representativa, sino que sean capaces de presentar una propuesta que se adapte a las problemáticas contemporáneas y los desafíos emergentes de la globalización (Font y Blanco 2006).

En la administración pública, las capacidades institucionales de participación son el conjunto de mecanismos, normas, regulación y engranaje del cual dispone el gobierno local para llevar a cabo los procesos participativos. Existe tanto una dimensión material en cuanto a la dotación de insumos, ubicación geográfica, normativa, recursos económicos y talento humano; como una dimensión simbólica donde se presentan las voluntades políticas, vinculación con la ciudadanía, *redes y tejidos sociales*. Sin un correcto manejo de la dimensión material por más voluntad política o vinculación, es imposible la materialización territorial; mientras que, si se dispone de una fuerte dimensión material y una desvinculación territorial simbólica, los recursos no tendrán un enfoque adecuado, y por tanto no responderían las realidades locales (Garrido Vergara, Valderrama, y Ríos Peñafiel 2016; Avritzer y Ramos 2016).

Existen diversos estudios de participación en el contexto latinoamericano, el más emblemático es el caso brasileño, donde se da un fortalecimiento de los mecanismos de participación debido a la redemocratización y en 1989, con la experiencia de los presupuestos participativos, Brasil se marcó un referente en cuanto a dar espacio a las ciudadanías y organizaciones en las decisiones de lo público (Avritzer y Ramos 2016). Desde otro punto, en

el caso ecuatoriano las tensiones posliberales se han desencadenado debido al desgaste de los procesos participativos, la cooptación y el control de las organizaciones sociales, la sobre institucionalización de las esferas organizativas y el fuerte capital político que posee el ejecutivo, el cual no permite la independencia de funciones en las esferas del Estado (Ramírez Gallegos 2011).

Con lo expuesto, la participación se vuelve un proceso de carácter técnico e instrumentalizado que niega la condición social de su origen y su potencial radica en sus posibilidades de ser construida en conjunto territorialmente. El alcance de la participación y los mecanismos institucionalizados por las políticas públicas están condicionados por ciertas desigualdades de acceso:

(...) pues estos nuevos instrumentos son monopolizados por aquellos actores no gubernamentales con mayor habilidad y capacidad de organización e influencia efectiva, con lo que la institucionalización de la participación contribuiría paradójicamente a ampliar y profundizar la exclusión (Cunill 2008, 118 en Villarreal Martínez 2009, 43).

Finalmente, un modelo democrático participativo no implica una solución directa a las problemáticas que presenta la democracia representativa, sino que más bien supone la ampliación de espacios para la inserción ciudadana en la gestión de lo público.

1.3.Conflicto social urbano como productor de ciudad

La concepción de producción de la ciudad está asociada al espacio público y el territorio; se busca comprender su implicación ya que es sustancial en el marco de las reflexiones sobre desarrollo urbano, producción social del espacio, uso del espacio público y participación ciudadana en este caso de estudio en concreto. Partimos según concepciones teóricas generales, la noción de ciudad como el producto de elementos demográficos, económicos, sociales y culturales que los sujetos sociales producen en el espacio urbano. Esta categoría está articulada a conceptos de sociedad y política, además requiere ser analizada con base en la noción simbólica del espacio público y los procesos urbanos, entendidos como aquellos procesos de transformación y planificación de la urbe, dado, el crecimiento exponencial de urbanización, paralelo al decrecimiento de la ruralidad a nivel global.

En cuanto a espacio público, se lo define como un lugar de encuentro y expresión colectiva, es físico y tangible, pero también tiene carga simbólica y política, pues surgen expresiones y/o manifestaciones traducidas como experiencias sociales; entonces es traspasado por la experiencia social que al organizarse le da forma (Gorelik 1998 en Capasso 2013). La concepción de espacio público converge con la forma de producción de la ciudad, su planificación, construcción y utilización debe acoplarse a las dinámicas de crecimiento urbano y la transformación de las relaciones y/o experiencias sociales que allí confluyen. Las mismas que brotan de los conflictos sociales producidos por las necesidades básicas y nuevas no satisfechas, los mismos que tienden a cambiar según la dinámica económica.

Históricamente, la ciudad se produce en un contexto de conflicto, donde lo urbano es escenario de las disputas sociales, en el ámbito económico, político, religioso y cultural.

La ciudad, pues, no es sólo generadora de su propio conflicto social interior, sino que ha creado y crea un conflicto específico que podemos abordar en una perspectiva más abstracta (ciudad/naturaleza) o más concreta (funcionalidad del campo en perspectiva económica) (...) (Bouza Álvarez 1991, 312).

La urbe no solamente se evidencia en la zona céntrica, sino también en la periferia, pues al existir estas *áreas periféricas* dentro de lo urbano, cuyas necesidades y problemas son distintos del *centro*, subyacen conflictos de uso y ocupación del suelo. Esto se da principalmente porque con el desarrollo acelerado de las grandes ciudades, las centralidades tomaron un significado vinculado al “desplazamiento” de la clase social alta hacia las periferias, pues surge un cambio de perspectiva en cuanto al centro urbano, que deviene en un lugar donde se mueve la industria y zonas comerciales, siendo menos atractivo para vivir. Por ello se empiezan a ocupar las zonas alejadas del centro no invadidas por actividades industriales, es pues éste el inicio del conflicto con quienes no pueden acceder a los mismos beneficios, pues “la tipología del conflicto social en la ciudad va cambiando de forma lenta a medida que se van produciendo ciertos avances económicos que permiten a un mayor número de gente acceder a un nivel de vida digno” (Bouza Álvarez 1991, 318). Esto significa que el conflicto urbano no es estático, sino que tiene su propio proceso de cambio de acuerdo con la evolución de las ciudades.

En cuanto a la producción del conflicto social urbano, se considera al espacio público como su epicentro, pero no solamente porque da lugar a la lucha de intereses sino también porque su construcción debe ser pensada en la interrelación y convivencia entre ciudadanos, ya que “el espacio público en las ciudades debe ser entendido como el "espacio de todos y para todos que instaure, preserve, promueva y organice la comunicación entre gente diferente” (Gallegos, Unda y Vivero 2003, 31-32).

1.3.1. Lógicas de producción de la ciudad

En este punto, reflexionamos sobre las lógicas de la producción de la ciudad. Éstas, están ligadas a las relaciones de producción y sus transformaciones, es decir, los factores de crecimiento económico que a lo largo de la historia determinan las formas de reproducción de las relaciones sociales dentro de la urbe. Los regímenes de acumulación capitalista en relación con la dinámica de la producción inmobiliaria y el modo de regulación urbana influyen en las funcionalidades de la ciudad, pues esa espacialidad urbana está definida por los modos de producción instaurados en la sociedad. Los regímenes capitalista y popular en América Latina hacen que la ciudad latinoamericana se caracterice por ser de una estructura que se difunde y compacta, que a su vez es “confusa”, por el funcionamiento y particularidades del mercado formal e informal, respecto al suelo urbano (Abramo 2009). Por otra parte, al existir diversos componentes socio territoriales que hacen de ella a más que un espacio físico, un espacio con carga simbólica, donde surgen categorías analíticas en cuanto a la intervención estatal y la creación de planificación y políticas urbanas con enfoque en el acceso y derecho a la ciudad, ejes transversales que emergen de la necesidad de construcción, producción y participación colectiva. Esto debido a que una eficiente planeación, desde los gobiernos, que concierne a los asuntos de la ciudad, debe atender el interés público y las demandas de todos los sectores involucrados.

En esta misma línea, analizamos el derecho a la ciudad, que reivindica la participación activa y el empoderamiento de los ciudadanos en su producción, para garantizar igualdad de condiciones, inclusión, diversidad, sostenibilidad y el derecho a una vida digna. Sus componentes, según la ONU HÁBITAT (2020), son: una ciudad libre/asentamiento humano libre de discriminación, enfocado en la igualdad de género con medidas para combatir la discriminación contra las mujeres y las niñas, de ciudadanía inclusiva, con una mayor

participación política en la definición, ejecución, seguimiento y formulación de presupuestos de las políticas urbanas y la ordenación del territorio para reforzar la transparencia, eficacia y la inclusión de la diversidad de los habitantes, cumpliendo sus funciones sociales, con espacios y servicios públicos de calidad, con economías diversas e inclusivas y sostenible con vínculos urbano rurales inclusivos.

1.4.La construcción de la participación ciudadana a un nivel territorial

Como se ha mencionado a lo largo de este trabajo es clara la vigencia de la participación ciudadana ante la crisis de representación, desigualdades territoriales, falta de autonomía política y un debilitamiento de los derechos sociales. Aquello no es ajeno de la composición de la ciudadanía, pues “la baja participación se ve expresada (...) en la ausencia de la ciudadanía en asuntos de interés nacional, un síntoma de la disminución progresiva de la confianza en las instituciones políticas” (Garrido Vergara, Valderrama, y Ríos Peñafiel 2016, 261), lo que ha desencadenado en un interés ciudadano limitado asuntos específicos de alcance corto vinculados a sus territorios.

La participación ciudadana está fuertemente vinculada a las relaciones de proximidad y de escala, pues fortalece los sistemas democráticos (Botero Ospina y Serrano López 2013). En este sentido, los valores subjetivos no solamente se deben entender como percepciones que tienen los actores desde sus visiones y realidades en su diario vivir, sino como acciones que pueden venir del entorno y la ubicación del sujeto en la escala social (Cortina Oriol 2008). Esto permite entender de qué manera se está participando en su territorio y por qué le interesan ciertas actitudes y temáticas de mejora barrial, pues son cuestiones que surgen a partir de lo que observa y la manera en que se imagina su entorno.

A un nivel territorial, se otorga un margen de experimentación participativa frente a la política liberal representativa, y es una “apuesta por mayores niveles de incidencia de la sociedad civil en los procesos de control, discusión y orientación de las decisiones públicas” (Ramírez Gallegos 2011, 232). Sin embargo, si bien se considera el nivel local como un espacio homogéneo que permite una democratización en el acceso a los mecanismos participativos, es claro que existen disputas en el modelo de gestión pública que centraliza las dinámicas de poder. Por ello, es necesario que se confiara un espacio donde se tomen en consideración nuevas dimensiones de carácter deliberativo para el análisis democrático.

Este espacio lo ocupan las organizaciones sociales, que se componen de las acciones individuales expuestas y discutidas con el colectivo, generando una acción colectiva con influencia a escala barrial, lo que permite una reconfiguración de los espacios desde las vivencias y la construcción de relaciones sociales (Schroeder y Vilo 2020). Aquello permite recapitular el valor de los discursos ciudadanos al participar, que así mismo como implican una lógica de diversidad de puntos de vista, también suponen una suerte de entendimiento de la ciudad a partir de una lógica territorial.

Al ser la participación condicionada a ciertos niveles territoriales, Barrera Guarderas (2009) aboga por una participación con potencial democrático en el ámbito local e identifica potencialidades de la democracia participativa:

1. el fortalecimiento del diálogo y la deliberación, que en cadena repercute en la transparencia,
2. La democratización del Estado, de los mecanismos que parecen como públicos se vuelven realmente públicos fuera de intereses de carácter corporativo, finalmente
3. construcción de ciudadanía del paso de la persona por los principios, derechos y acciones de equidad y redistribución (111).

Sin embargo, lo anterior no significa estar por fuera de los riesgos intrínsecos propios del sistema democrático participativo como “1. La miseria de las relaciones sociales, 2. La naturaleza limitada de la gestión local, 3. Sustitución de la participación ciudadana por la participación local, 4. Fragmentación de las necesidades ciudadanas” (Barrera Guarderas 2009, 112). Todas estas esferas se encuentran interrelacionadas, por lo que es necesario un enfoque integral participativo, que a más de las fortalezas vea las dificultades. Por tanto, la participación es indisociable de las dinámicas propias del territorio y la configuración de la ciudad (Jerves, Ullauri y Pino, 2021).

1.5.Participación ciudadana y capacidades institucionales

Las lógicas de las capacidades institucionales de participación ciudadana están ligadas hacia la voluntad política de los gobiernos, a la par de la composición del tejido social ciudadano. En el contexto latinoamericano, los estudios de los procesos participativos se marcan como corrientes fundamentales para la aparición y creación de sujetos sociales capaces de incidir en políticas territoriales donde el participar depende del “grado de compromiso de los

ciudadanos con los asuntos públicos, la voluntad de participar y el grado de asociacionismo ciudadano” (Montoya Pardo 2018, 39).

Las capacidades institucionales para la participación representan las acciones con las que cuenta la administración para permitir el ejercicio participativo, y, por tanto, en ciertos escenarios está condicionada a la efectividad y eficacia que se pueda presentar en el modelo de gestión, el de eficacia en referencia “al grado en que cada una de las áreas del gobierno local posee los mecanismos institucionales y el personal capacitado para cumplir con las competencias legales y satisfacer las demandas urbanas” y en efectividad “a la disposición al logro de la satisfacción de las demandas y competencias urbanas con la mayor calidad y al menor costo posible” (Ziccardi 1997, 17-19). Por ello se torna necesario que el gobierno sea capaz de generar atención hacia las demandas ciudadanas con responsabilidad, pero no solamente porque están presionados socialmente, sino por la búsqueda de una ciudadanía activa que promueva las capacidades institucionales para la participación.

El objeto de participar busca la producción material y simbólica de intereses, pero para que esta tenga su carácter de efectiva “todos los miembros deben tener las oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros” (Dahl 1999, 47). Es decir, existe una vinculación entre las posibilidades de participar y la consecución de los intereses que se conjugan en su presentación, dando lugar a diversidad de opiniones y posicionamiento, siendo que aquello debe ser facilitado por los gobiernos locales. Sin embargo, la voluntad de participar por parte de la ciudadanía se ofusca cuando se convierte en un proceso excesivamente burocrático y regulado que, en vez de poner las reglas del juego sobre la mesa, termina por ser un espacio de formalismos y de legitimación de los gobiernos.

1.5.1. Capacidades institucionales y mecanismos de participación.

Desde una perspectiva amplia sobre las capacidades institucionales, se aborda su implicación en relación con su capacidad fiscal, administrativa o burocrática, organizacional y coercitiva. La capacidad fiscal, se asocia a la capacidad institucional dado que esta última depende de las condiciones de estabilidad de la primera, entendiendo que el Estado recauda ingresos fiscales de la creación de impuestos, tasas, contribuciones y utilidades para solventar los gastos

públicos existentes, para el desarrollo y buen funcionamiento de actividades y bienes públicos.

En el libro de Capacidades estatales (O'Donnell et al. 2015) la capacidad administrativa o burocrática hace referencia, por un lado, a la capacidad que tiene el Estado para desarrollar una estructura orgánica y de autoridad legal organizada, esto es, que su estabilidad no dependa exclusivamente del uso legítimo progresivo y diferenciado de la fuerza; por otro lado, de esta capacidad también se deriva de forma parcial los perfiles de exportación y generación de ingresos; así, está ligada a la capacidad fiscal.

Al abordar la capacidad organizacional, deducimos que se trata de aquella capacidad de provisión eficaz de bienes públicos, desde el Estado. A su vez, esta capacidad depende de la administrativa o burocrática y su buen funcionamiento, que daría como resultado un potencial crecimiento económico del Estado. La capacidad coercitiva en cambio trata de la forma en la que el Estado tiene uso del monopolio de la coacción legítima que permite la consolidación del mismo. Esto permite que el gobierno logre equilibrar conflictos internos e incluso reducir la probabilidad de su surgimiento (O'Donnell et al. 2015).

Una vez antedicho escuetamente el significado de las capacidades institucionales, es oportuno discernir su implicación en los mecanismos de participación ciudadana, pues es un proceso constante que permite generar pensamiento crítico e involucramiento del ciudadano individual o colectivamente, en los asuntos públicos en todas sus fases y en las decisiones políticas para garantía de la democracia. En Ecuador, la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria, conforme a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) y se regirá, a más de los establecidos en la Constitución 2008, bajo los principios de: igualdad, interculturalidad plurinacionalidad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, información y transparencia, pluralismo y solidaridad. Los mecanismos de democracia directa son; la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato. En cuanto al poder ciudadano, está estipulado en ley como el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las y los ciudadanos que protagónicamente participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos.

1.5.2. Capacidades institucionales en relación con la acción colectiva contenciosa.

Empero, la participación ciudadana aparece como utopía para el desarrollo local, utopía desde la perspectiva ciudadana en la dicotomía estado- pueblo; se percibe, más toma de decisiones desde el ejecutivo y menos participación de la población, esto tiene que ver con el nivel estructural político que configura la participación ciudadana individual o colectiva;

La distribución del poder entre las ramas del gobierno determina el ambiente en el que ocurren los movimientos sociales, al definir los derechos de los individuos y los ciudadanos y establecer los procedimientos formales y el alcance de la participación y representación políticas (Gavia, 2002, 95).

La distribución inequitativa de poderes, da como consecuencia el tener un poder de privilegio de sectores que dominan a las masas, que son la población representada por sujetos políticos. Si bien la democracia es el evento más grande de participación ciudadana, en muchos de los eventos de elección popular o política, se han dado desfases donde no ha promulgado la decisión ciudadana, llevando a un evento nulo de participación.

Por un lado, la falta de participación de la sociedad, converge en la mala estructuración del presupuesto anual, que se asigna a las diversas instituciones estatales o representaciones de las mismas, en las ciudades, cantones y juntas parroquiales; de la misma forma la ausencia de obras prioritarias en una ciudad causa la desatención de lugares vulnerables, donde se necesita presupuesto para mantenimiento e infraestructura, dejando en desigualdad de oportunidades a las zonas periféricas desatendidas.

Respecto a mecanismos de participación como la silla vacía, utilizada por entes gubernamentales donde la población puede concurrir y alzar su voz sobre algún tema en particular, deviene en un espacio ausente cuando la participación de la sociedad civil es la base para la toma de cualquier decisión. De allí, que la ciudadanía se organice al margen de los mecanismos regulados por el Estado, para exigir sus demandas, que pueden o no, ser prioridad referente a la satisfacción de necesidades fundamentales de subsistencia, protección y participación.

1.6. Procesos Participativos

En la relación socio-estatal, los procesos participativos se podrían dividir en cinco fases:

La iniciativa: donde se toma la decisión de impulsar un proceso participativo; la movilización: la etapa durante se intenta captar la atención e involucrar a los sujetos; la participación: el momento en que se produce el intercambio de informaciones, el debate y la toma de decisiones, y; los efectos y los resultados: el día después de la participación (Font y Blanco 2006, 31).

Mientras, la mayoría de los procesos esperan demostrar que se realizaron participativamente, el verdadero éxito radica en llegar a resultados en cuanto a la producción de esta participación en el día después, que no quede en el olvido y se dé un correcto seguimiento a los resultados del proceso.

Al ser la participación un medio que transmite las demandas ciudadanas a todos los niveles de gobierno es fundamental, pues permite sintetizar los debates ciudadanos y fortalecer la interacción social. Esto se podría dar a través de dos vías según Avritzer y Ramos (2016) la primera a partir de la deliberación desde un enfoque organizativo y distributivo de tareas, y la segunda, enfocada en el “scaling up (aumentar los procesos orientados a escalas regionales, nacionales e internacionales, así como el impacto de los mismos)” (4).

No existe una receta mágica participativa que permita la solución a todas las problemáticas territoriales, pues existen otros factores de índole social, económico y político que complejizan las relaciones en un nivel ciudadano. Tampoco se debe esperar que una convocatoria participativa esté completamente estructurada, sino una que permita el iniciar y que los contratiempos se resuelvan en el camino, pues el participar se descubre en la práctica del aprendizaje en relación a los otros (Villasante Rodríguez 2007). Aunque es claro que, si se cuenta con un ambiente adecuado para el proceso participativo, se puede ofrecer un acercamiento más legítimo hacia la ciudadanía, dando como resultado una vinculación más auténtica y de *redes sociales* arraigadas con incidencia en los escenarios políticos. Para ello es fundamental alcanzar una cultura política y de participación, en el que se fomenten las prácticas responsables, cooperativas, en donde una de las premisas sea el empoderamiento de los sectores históricamente más desfavorecidos.

Existe una predisposición a la participación en escenarios conocidos, donde la calidez otorga el ambiente adecuado para un proceso colaborativo (Villasante Rodríguez 2007), y este contexto lo oferta el barrio, pues está “cargado de significado y delimitado por unos límites oficiales y precisos, es decir, físicos; y por otros subjetivos y espontáneos, simbólicos” (Cortina Oriol 2008, 95). Así, las personas se manejan bajo la articulación de una red de contactos, que hacen referencia a las relaciones entre los actores de las políticas públicas en correspondencia a intereses de carácter particular, donde existe un proceso de negociación entre diversos grupos de la sociedad civil para la satisfacción de una necesidad, lo que genera un interés colectivo (Montoya Pardo 2018).

En cuanto a la participación institucionalizada, el municipio se presenta como aquel facilitador de los procesos participativos, donde en un panorama ideal no deberían existir injerencias y es la ciudadanía quien se empodera de estos espacios; sin embargo, en la práctica el participar subyace como el escenario del conflicto social, pues:

No todas las propuestas surgidas de un mismo proceso van a recibir el mismo grado de reconocimiento por parte de las autoridades locales (...) aquellas propuestas que supongan un desafío o ruptura, alejándose de las líneas marcadas previamente por las autoridades, tengan menos probabilidad de ser aceptadas e implementadas (Font Fábregas, Fernández, y García Espín 2017, 626).

Existen casos como el de Bogotá, en donde el municipio, al gestionar en su totalidad los procesos participativos y buscar descentralizarlos a la vez que democratizarlos, termina por ampliar el sistema burocrático, debilitando la democracia participativa (Botero Ospina y Serrano López 2013, 451). Es así que el desafío de la participación termina siendo el establecer un espacio en el cual la ciudadanía se sienta parte y, por tanto, el conjunto de intereses particulares confluye en un interés de carácter colectivo que tenga un correcto seguimiento y ejecución en las dinámicas territoriales. En conclusión, un buen gobierno implica una acción armónica, tanto en las áreas políticas como administrativas de la gestión municipal, de manera que se permita un ambiente adecuado para la vinculación ciudadana.

1.6.1. Sobre los presupuestos participativos

Los presupuestos participativos (PP) buscan “la mejora en la gestión local, la mejor redistribución de los recursos, la participación ciudadana y la política” (Llamas Sánchez 2004, 325); y aquello es más factible a una escala menor como son los gobiernos locales, pues se tienen relaciones de proximidad. Los PP manejan dos aspectos de la participación ciudadana, por una parte, la asignación presupuestaria de acuerdo con parámetros técnicos territoriales, y por otra la discusión y consenso en la asamblea ciudadana para elegir el mejor destino de los recursos en referencia a cómo deben ser invertidos (Allegretti, García Leiva, y Paño Yáñez 2011). Es decir, se refleja una posición de poder de la democracia representativa sobre la participativa, pues es la administración local (representantes) la encargada de establecer las asignaciones por parroquia, y con base en estos rubros la ciudadanía los discute y distribuye territorialmente; aunque se encuentra subyugada a los mecanismos de carácter institucional.

Los PP requieren una delimitación de la población objetivo, recursos económicos y la priorización de las necesidades para generar asignaciones presupuestarias acorde a la realidad en los barrios (Puentes Sánchez 2018). En el contexto latinoamericano, en el caso de Bogotá, Colombia, se evidencia que los PP no tienen sentido lógico práctico si es que no llegan a resolver las problemáticas ciudadanas; por lo tanto, es necesaria la identificación de actores locales que garanticen un pluralismo representativo latinoamericano (Castro, Guavita, y Martín 2019). De igual forma, Noriega, Aburto y Montecinos (2016) en un estudio de caso en las comunas de Lautaro, Río Negro y Puerto Montt de Chile mencionan que para que los PP sean efectivos deben ser trabajados en la diversidad con la inclusividad de los sectores sociales y grupos organizados, pues son aquellos capaces de llevar a plasmarse sus consignas.

Retomando el caso brasileño para detallar la calidad de este mecanismo, Puentes (2018) citando a Wampler (2007, 25) explica que:

Cuando las administraciones cuentan con amplios recursos económicos es más probable que los ciudadanos puedan seleccionar directamente los resultados de las políticas públicas; en otras palabras, a mayor flexibilidad financiera, mayor la influencia que los ciudadanos pueden ejercer sobre la selección de los proyectos que quieren implementar (138).

Para Allegretti, García y Paño (2011) el éxito de los presupuestos participativos está en su condición de ser discutidos con la ciudadanía, y existan posibilidades reales de materializarse en territorio. Es decir, es necesario un carácter deliberativo y vinculativo que se evalúe a través de resultados tangibles. Asimismo, el implementar un mecanismo de participación ciudadana requiere una movilización y ejecución de recursos tanto de naturaleza económica como de talento humano por parte del Estado y, por lo tanto, demandan ciudadanos informados y capacitados que demuestren interés en lo público (Montoya Pardo 2018).

Se evidencia que los PP son un mecanismo participativo que se disputa en un frente político entre asperezas de las organizaciones barriales y el Estado, y que representa un instrumento con una amplia calidad operativa ligada a una factibilidad económica para su ejecución. Pero más allá de ello, es fundamental comprender que los PP no son la única instancia de participación, sino que es necesario una variedad de mecanismos que permitan un acoplamiento a la sociedad, con una diversidad social y con una posibilidad de participación heterogénea, dando lugar a una democracia diversa e incluyente de todos los sectores sociales.

1.6.2. Sobre la E-participación

La *e-participación* hace referencia a la participación mediante el uso de las tecnologías de la información, donde las herramientas informáticas conectan al gobierno y ciudadanía. Entre sus ventajas, está la disminución de tiempos de socialización de procesos participativos, costos operativos y la posibilidad de llevar un registro a mayor detalle de los procesos participativos (Montoya Pardo 2018). En cierta medida, esto resolvería ciertas problemáticas de la presencialidad como los costos operativos, movilidad de recursos y dificultad de convocatoria; aunque a costa de la interacción cara a cara, y procesos organizativos tradicionales. Finalmente, la utilización de tecnologías que se encuentran a la vanguardia permite un mayor acercamiento a las nuevas generaciones en la era digital, a más de la creación de una huella digital que permite llevar un respaldo de todos los procesos participativos.

En términos generales, la *e-Participación* es la participación mediante el uso de las TICS, ya que a partir de los avances tecnológicos se empieza a ver un cambio en la participación de la ciudadanía, que tienen multitud de nuevas herramientas para participar individualmente o en conjunto. Es un cambio de cultura y de hábitos cotidianos, un cambio en la manera de

relacionarse y de observar el mundo que les rodea” (Casacuberta y Gutiérrez-Rubí 2010). Por tanto, se presenta como una alternativa que promete agudizar la participación desde las tecnologías.

La participación en línea adquiere preeminencia si cumple las siguientes características:

1) (...) uso de la red y los recursos tecnológicos, (2) cómo fluye la comunicación en línea con la acción local, y (3) cómo se puede evaluar la participación, creando indicadores que midan los resultados de procesos participativos con componentes tecnológicos (Flores y Watkins 2019, 104).

Al mismo tiempo, es necesario que tome fuerza el concepto de gobierno abierto, donde el potencial tecnológico permitiría generar vínculos y conexiones, como alternativas se propone “generar hashtags, campañas digitales, códigos QR, comunidades digitales, voto digital, etc.” (Flores y Watkins 2019, 107). Las nuevas tecnologías serán aquellas pioneras en establecer un nuevo orden en las formas de relacionamiento social, y, por ende, en las formas de participación.

Se vuelve necesario plantear un debate que evalúe la capacidad institucional desde varias aristas: por parte institucional, de dotar de los insumos que garanticen un proceso participativo eficaz; y en cuanto a los ciudadanos, el análisis de los condicionantes del acceso o no a los distintos mecanismos de participación digitales. Dichos factores tienen un carácter transversal a las condiciones socioeconómicas, el acceso a internet, el manejo de las TICS y la voluntad de inmiscuirse en la gobernanza local. Se vuelve necesaria la corresponsabilidad y la articulación de redes tanto en contacto físico, como a través de espacios digitales, de manera que se valore un compromiso ético de todos los actores sociales, tomando en consideración un contexto que pone a flote una serie de vulnerabilidades sociales.

Asimismo, percibir el espacio público desde la virtualidad “nos permite interactuar en un espacio intangible donde establecer lazos de participación para, luego, indagar acerca de las estrategias vecinales y los vínculos entre las personas” (Schroeder y Vilo 2020, 129-130). Esto supone una buena fuente primaria, bajo la cual se podría potencializar debates con el fin de democratizar el acceso a participar, teniendo en cuenta que, si el más vulnerable tiene posibilidades de participación, se garantiza un acceso marcado por el ejercicio de la igualdad,

que es precisamente la posibilidad innovadora – al menos en el apartado teórico- de participar en un contexto marcado por la horizontalidad, donde:

Por primera vez pueden participar democráticamente en lo que los rodea, sin tener que esperar a las elecciones. Los ciudadanos, si así lo desean, tienen a su disposición herramientas que les permiten publicitar sus propios pensamientos y darlos a conocer, interactuando con otros muchos ciudadanos conectados de manera horizontal, de tú a tú (Casacuberta y Gutiérrez-Rubí 2010, 6).

La adopción y adaptación de las herramientas digitales debe ir orientada a promover una adecuada comunicación con la ciudadanía digital, fomentando la democracia a partir de la utilización de redes digitales. Siendo el eje la e-participación que plantea una competencia básica de inclusión de la ciudadanía (Estupiñán Villanueva et al. 2016).

En la actualidad se están modificando constantemente las formas de vida en el marco de la cuarta revolución industrial; esto ha significado que la ciudadanía tenga que repensar y actualizar sus capacidades de resiliencia frente a los cambios, pero sobre todo en el manejo de las nuevas tecnologías. Las TIC son las herramientas que permiten y permitirán en un futuro el acercamiento de quienes no son representados, de quienes no pueden participar y de quienes quieren vincularse en los espacios sociales.

1.7.¿Es la participación ciudadana una forma de acción colectiva?

La ciudadanía es una membresía que se entrega al sujeto luego de acreditar requisitos ante la comunidad pública, otorgándole derechos individuales e institucionales (Villarreal Martínez 2009). Por lo tanto, la ciudadanía y la participación se encuentran conectadas por la posibilidad de ejercer derechos en la esfera pública, sea de diseño, implementación o toma de decisiones.

Entonces, la acción colectiva es el despliegue de los movimientos sociales que permite la descripción del conjunto de dinámicas y repertorios que se estructura en una acción global (Barrera Guarderas 2001; Peña 2014). Por ello, la lógica de *acción colectiva* surge como la propuesta para la generación de una ganancia bajo ciertos intereses, y es que tanto el esfuerzo como la retribución de la acción, si bien en un primer momento se reflejan en el bien común, son valorados a partir de la participación y los sacrificios individuales (Olson 2001).

Ahora, si bien en las reivindicaciones de los procesos participativos no se puede hablar de una adherencia e intensidad de levantamiento popular ante una crisis estatal como en los movimientos sociales, es claro que la organización social-barrial puede ejercer la acción colectiva contenciosa con el fin de tener una incidencia en las políticas públicas territoriales desde la gestión gubernamental, en una articulación desde la demanda ciudadana hasta la materialización de necesidades e intereses en un territorio específico.

Debido a la potencialidad de la acción colectiva para generar cambio social, los protagonistas políticos buscan captarla con el objetivo de dar una direccionalidad de las capacidades movilizadoras con las que cuentan los movimientos sociales, sin embargo, esta acción solamente se ve reflejada bajo intereses de carácter común (Olson 2001). En este sentido, tanto la participación como la acción colectiva se configuran alrededor de la dinámica social del bien común y una reivindicación de los derechos ciudadanos, pues como se mencionó con anterioridad, los procesos participativos canalizan su efectividad de acuerdo con las capacidades de producción material y simbólica que puedan generar; por lo tanto, si existen deficiencias en esta oferta desde la administración pública se dará paso a una inconformidad y demanda ciudadana.

Como se ha analizado previamente, existe un debilitamiento de las capacidades institucionales de participación, y es en este contexto donde surge la acción colectiva, pues su margen de operación es en torno a la institucionalidad, solo cuando se dejan de presentar ofertas que den abasto a las necesidades ciudadanas es que emerge el carácter contencioso. Y es que la acción colectiva “se convierte en contenciosa cuando es utilizada por la gente que carece de acceso regular a las instituciones (...) y actúa en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas socialmente” (Tarrow 2004, 8). La acción colectiva contenciosa requiere de un proceso constante de seguimiento y labor en un territorio específico, el establecimiento de una organización en un espacio físico y el sustento en la búsqueda de un objetivo común, lo que fortalece el tejido social como un proceso de generación identitaria (Peña 2014).

En este sentido, hay que entender la noción de *conflictividad* dentro de la acción colectiva contenciosa a partir de la integralidad de la misma con el sujeto social, ya que:

No es un ‘dato’ independiente de la identidad, el arraigo y el sentido de lugar. Los conflictos, la conciencia de estos, los actores y sus posiciones en el marco de una confrontación política

(...) ayudan a caracterizar los supuestos culturales compartidos sobre los cuales surgen y se amarran las redes de individuos u organizaciones sociales que despliegan acciones concretas para reivindicar derechos (Peña 2014, 63).

Así mismo, la construcción del carácter contencioso, surge *a priori* del proceso de reflexión individual, para *a posteriori* generar una afiliación hacia organizaciones con intereses comunes, dando lugar a una *red social* que se va entretejiendo dentro de las reivindicaciones colectivas.

Lo individual se transforma en colectivo que genera el interés colectivo es el conjunto de relaciones en red en referencia a las relaciones entre los actores de las políticas públicas en correspondencia a intereses de carácter particular, donde existe un proceso de negociación entre diversos grupos de la sociedad civil para la satisfacción de una necesidad de un determinado barrio, colectivo u organización social (Montoya Pardo 2018).

El potencial transformador de la acción colectiva se vincula con las organizaciones sociales, que se componen de las acciones individuales expuestas y discutidas con el colectivo, generando una acción colectiva con influencia a escala barrial, lo que permite una reconfiguración de los espacios desde las vivencias y la construcción de relaciones sociales (Schroeder y Vilo 2020). Aquello permite recapitular el valor de los discursos ciudadanos al participar, que así mismo como implican una lógica de diversidad de puntos de vista, también suponen una suerte de entendimiento de la ciudad a partir de una lógica territorial.

En este sentido, la acción colectiva contenciosa se cobija bajo “las redes sociales, el discurso ideológico y la lucha política de los pueblos” (Barrera Guarderas 2001, 31) desarrollándose en el conflicto con las instituciones, ante la búsqueda de espacios políticos de enunciación. Esta investigación aboga a que las capacidades institucionales de la participación, implican una interacción con la búsqueda de oportunidades políticas desde la ciudadanía. Destacando que existe una estructura de oportunidades políticas:

Que (...) motivan o desmotivan a la ciudadanía a inmiscuirse en los procesos de acción colectiva, entre las que figura la apertura del acceso al poder y la participación como escenarios que estimulan la vinculación ciudadana (Tarrow 1994 en Barrera Guarderas 2001, 32).

Si bien la acción colectiva tiene relación con el carácter institucional en cuanto a un proceso de movilización que reivindica derechos, es justamente ante la imposibilidad de seguir por los canales formales que le permitan un acceso a la administración pública, pues el ciudadano común no podría sacar beneficio individual de los procesos públicos; y a nivel colectivo su utilidad radicaría en la difusión informativa (Olson 2001). Esto deja en evidencia la exclusividad del acceso a la información, dando lugar al cuestionamiento de quiénes son los beneficiarios del conocimiento de los datos públicos; pues en base a la estructura de oportunidades, aquellos que formen parte de los grupos económicos o posean una red de contactos privilegiada pueden sacar ventajas (políticas, económicas y sociales) a partir de la información.

El proceso de acción colectiva contenciosa implica que el sujeto se articule con una red de contactos y mediante el relacionamiento social reconozca el entorno, inmiscuyéndose en los conflictos territoriales y dotando de sentido de pertenencia al lugar a través de patrones culturales vinculativos y acciones concretas (Peña 2014). De manera similar, los procesos participativos requieren la confianza ciudadana para el establecimiento de prioridades y la configuración de un grupo con identidad territorial (Villasante Rodríguez 2007).

Finalmente:

la activación colectiva reclama el buen funcionamiento de los mecanismos de agregación y representación de los intereses colectivos. Sin embargo, la profunda crisis de los partidos políticos o el desconcierto de algunos de los movimientos asociativos más tradicionales ponen en entredicho el adecuado funcionamiento de (...) mecanismos participativos (Brugué, Font, y Gomà 2003, 122).

Es decir, los procesos participativos se encuentran en un proceso confirmativo que no puede evitar los cuestionamientos propios de nuevos paradigmas sociales, pero que se van adaptando y requieren el entendimiento de las nociones de ciudadanía y reclamos desde la acción colectiva contenciosa.

1.8. Modelo Analítico

El debilitamiento de las capacidades institucionales, en términos generales, en relación con los mecanismos participativos, activa la acción colectiva contenciosa, generando el despliegue de nuevas formas de incidencia por fuera de los mecanismos regulados por el Estado.

El modelo de análisis se sustenta en un análisis de corte histórico-contextual, en cuanto a la estructura de las organizaciones barriales y su relación con la AZQ. De esta manera se esclarecen las principales disputas de la participación ciudadana y su vinculación con el sistema de gestión participativo, así como el despliegue y fortalecimiento de las acciones colectivas contenciosas de la ciudadanía motivada ante la no obtención de respuestas.

Los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados y la acción colectiva contenciosa constituyen los conceptos principales de este trabajo de investigación, no obstante, se ven anclados hacia otros conceptos que son de particular interés y permitirán identificar escenarios específicos:

1. La producción de la ciudad con base en el conflicto social urbano, el espacio público y las lógicas de producción de la ciudad.
2. Las capacidades institucionales en relación con los mecanismos de participación ciudadana, los objetivos planteados por el municipio, la movilización de recursos materiales y humanos y las estrategias que aplica la AZQ.
3. La escala territorial que permite identificar las formas de participación en los niveles barriales y parroquiales, y las acciones colectivas emprendidas con sus alcances.
4. Los presupuestos participativos como el eje principal de los mecanismos de participación ciudadana y su complejidad debido al manejo de recursos económicos.

A continuación, en la tabla 1,1, se detalla los conceptos ordenadores de las capacidades institucionales de participación

Tabla 1.1. Conceptos ordenadores variable independiente: Capacidades institucionales de participación

Variable	Contexto	Dimensión	Indicadores	Técnica
Capacidades institucionales de participación	Mecanismos de participación ciudadana	Marco Jurídico y Normativo	Cumplimiento de la normativa del SGP, ordenanzas que regulan el SGP	Revisión documental
		Legitimidad de eficacia	Canales de participación ciudadana, cumplimiento de las propuestas de la AZQ, consenso ciudadano a la institución	Entrevistas
		Estabilidad institucional	Disponibilidad de recursos humanos y materiales, capacitación del personal técnico, asignación de presupuestos	Revisión documental y entrevistas
		Compromiso institucional	Convocatorias a los dirigentes barriales, espacios de organización para la ciudadanía con la AZQ	Entrevistas
	Transparencia y Autonomía	Predictibilidad institucional	Capacidad de resiliencia	Revisión documental y entrevistas

			Instancias de decisión con la ciudadanía, acceso a la información pública	
		Producción material y simbólica de la participación	Ejecución de obras y proyectos, toma de decisiones	Revisión documental y entrevistas

A continuación, en la tabla 1.2, se detalla los conceptos ordenadores variable dependiente: Acción colectiva contenciosa.

Tabla 1.2. Conceptos ordenadores variable dependiente: Acción colectiva contenciosa

Variable	Contexto	Dimensión	Indicador	Técnica
	Incidencia Ciudadana	Proceso organizativo	Estrategias de coordinación territorial, acciones emprendidas, autoconvocatoria	Entrevistas
		Demanda ciudadana	Visibilización de la protesta, congregación, movilización social	Revisión documental y entrevistas

Acción colectiva contenciosa	Articulación organizacional	Formas de Organización Social	Organizaciones barriales, movimientos sociales, juntas de agua, etc.	Entrevistas
		Percepción ciudadana.	Involucramiento de la ciudadanía en la gestión municipal, evaluación del modelo de gestión.	Entrevistas
		Cultura de participación.	Escala de Prácticas y acciones de incidencia ciudadana, procesos implementados por la ciudadanía	Revisión documental y entrevistas

Capítulo 2. Metodología

El proceso metodológico contempló la realización de un estudio de caso simple retrospectivo de carácter explicativo, entendiendo que es una estrategia de investigación que comprende una relación a la lógica de incorporación en el diseño de las aproximaciones específicas tanto para la recolección como para el análisis de los datos (Yin 1994). La técnica del estudio de caso tiene como objetivo “la descripción de una situación, la explicación de un resultado a partir de una teoría, la identificación de mecanismos causales, o la validación de teorías” (Yacuzzi 2005). En esta línea, el estudio de caso busca otorgar validez y confiabilidad, la primera en referencia a la “exactitud de la medición, es decir, el grado en que un instrumento mide lo que se supone debe medir; y la segunda, en cuanto a la consistencia de la medición, el grado en que un instrumento mide de la misma forma cada vez que es usado en iguales condiciones con los mismos sujetos” (Arzaluz Solano 2005, 115). Sin embargo, aquello no significa que la técnica no tenga que irse adaptando sobre la marcha, sino al contrario, pues es necesario que se minimice el sesgo en cuanto a la elección del caso de estudio y la validez investigativa que otorga.

Por lo cual, la estrategia maneja un *feedback*, entre la validez externa e interna, donde la primera hace referencia a “que las ideas, categorías y relaciones sean útiles y usadas por diferentes autores”, y la segunda a que “los resultados y la interpretación pueden ser suficientes para generar ideas y opciones para diferentes escenarios” (Arzaluz Solano 2015, 115). Otro aspecto que se tiene en cuenta es la robustez de la investigación, y por tanto la necesidad de obtener información diversa y que sea contrastable, esto en cuanto a la posibilidad de que sea escalable permitiendo una explicación lógica y rigurosa del fenómeno analizado.

En específico, este trabajo se centrará en la explicación de las características de la acción colectiva contenciosa desplegada en la AZQ en la administración 2014-2019, evidenciando el debilitamiento de las capacidades institucionales de participación. La presente tesis parte de la revisión documental de la capacidad institucional de participación ofertada por el DMQ en la AZQ, con la composición histórica de los grupos de actores participantes en la articulación territorial. Luego, en un segundo momento, se realizó un acercamiento de corte cualitativo que permite reconocer los discursos y experiencias de los actores locales en territorio.

Es de resaltar que el producto que representa esta tesis, por su propio planteamiento metodológico (estudio de caso) no puede ser repetido, pues especifica un periodo de tiempo y un escenario histórico complejo en el tiempo, por lo cual no corresponde a un experimento. Sin embargo, la generalización propia del estudio de caso no es a nivel de un patrón en específico que se vuelve a presentar en distintos espacios, sino que otorga un potencial analítico que permite generar nuevas perspectivas de investigación y de aplicación de teorías

2.1. Objetivos

2.1.1. Objetivo General:

Analizar cómo el debilitamiento de las capacidades institucionales, en relación con los mecanismos de participación ciudadana, potencian la acción contenciosa de las organizaciones sociales en la Administración Zonal Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito en el periodo 2014-2019.

2.1.2. Objetivos Específicos:

Identificar las capacidades institucionales de participación ciudadana en la Administración Zonal Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito en el periodo 2014-2019.

Identificar las formas de acción de acción colectiva contenciosa que permiten la incidencia territorial por parte de las organizaciones sociales y barriales en la Administración Zonal Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito en el periodo 2014-2019.

2.2. Pregunta de investigación:

¿Cómo el debilitamiento de las capacidades institucionales en relación con los mecanismos de participación ciudadana, potencian la acción contenciosa de las organizaciones sociales en la Administración Zonal Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito en el periodo 2014-2019?

2.3. Hipótesis:

1. El despliegue de múltiples formas de acción colectiva contenciosa como alternativas ciudadanas para incidir en el gobierno de la ciudad del DMQ es provocado por el

debilitamiento de las capacidades institucionales en los mecanismos de participación ciudadana, pues la percepción ciudadana denota insatisfacción de los habitantes ante el actuar de las autoridades.

2. Las formas de acción colectiva contenciosa adquieren mayor fuerza en contextos de conflicto (entendido como los reclamos emprendidos por la ciudadanía ante la débil capacidad institucional para satisfacer las necesidades de la población). Esta situación permite una mayor capacidad participativa no institucionalizada.

3. La existencia de una normativa que regula la participación ciudadana en el DMQ exige una adecuada formación y capacitación de los líderes barriales y movimientos sociales, a fin de que puedan acceder de manera efectiva a los mecanismos de participación y generar incidencia territorial.

4.. Las capacidades institucionales de participación se organizan con una estructura jerárquica, en donde se da una vinculación de líderes de las organizaciones y personas que cuentan con información privilegiada en la AZQ.

5.. Ante el incremento de reclamos y demandas ciudadanas, la AZQ ha implementado estrategias y mecanismos de promoción de las instancias de participación, lo cual surge como un mecanismo reactivo frente a las demandas que fortalece y reivindica las capacidades institucionales de la administración.

2.3.1. Detalle de las hipótesis:

Los procesos participativos de la AZQ se canalizan por dos vías: la primera, a través de los mecanismos que forman parte de la oferta de la estructura institucional, es decir, por lo que se encuentra en la normativa; y, la segunda, según acciones en las periferias de la estructura institucional donde se evidencian dos tipos: la cooptación de tipo político clientelar y el desarrollo de acciones colectivas contenciosas; esto ante el cierre de las oportunidades de vinculación institucional por la primera vía. Por tanto, se considera que ante el debilitamiento de las capacidades institucionales de participación emergieron las opciones de segunda vía, por lo cual surgen nuevos conflictos en una disputa por los espacios participativos, una

reconfiguración de las redes de contactos y liderazgos barriales, además de la configuración en las incidencias territoriales.

La investigación busca establecer una estrategia fundamentada en la relación entre las capacidades institucionales de participación ciudadana y la acción colectiva contenciosa. Ambas tienen puntos de encuentro, si bien la acción colectiva contenciosa es una consecuencia de la limitada respuesta institucional, es claro que requiere los canales municipales para el cumplimiento en regla de los requerimientos que se demandan, mientras que las capacidades institucionales de participación actúan como independientes y se rigen bajo sus lógicas, aunque su fortalecimiento y capacidad de legitimarse se fortalece en la medida que la ciudadanía se vincula. Por lo tanto, las acciones colectivas se dan en el marco de un diálogo con la institucionalidad para la consecución de la producción material y simbólica de la ciudad.

2.4. Estrategias y Técnicas de selección de sujetos a investigar y levantamiento de información

La estrategia general de la investigación, si bien no se contempla un análisis a nivel espacial, es sustancial rescatar los aportes de Buzai, Baxendale y Cruz (2009) sobre las fases del proceso metodológico, con una aplicación de sistemas de información geográfica (SIG), que pueden ser extrapolados para su uso en el presente estudio de caso. En un primer momento, se da la fase conceptual, apartado que se ha abordado en este trabajo con la definición de participación ciudadana, capacidades institucionales, debates de la democracia y acción colectiva contenciosa; a continuación, la fase conceptual metodológica, donde se efectúa la conexión con la teoría, se ha desarrollado un modelo analítico desde las definiciones conceptuales, los antecedentes investigativos, y procesos metodológicos aplicables en el caso de estudio y el abordaje de revisión documental con una metodología cualitativa y cuantitativa, a continuación la fase metodológica técnica, donde se explica las bases de datos a utilizar, el proceso de análisis de discurso y presentación de datos utilizados desde el marco interpretativo. Finalmente, la fase de transferencia, que sería la escritura de este trabajo final en sí mismo, pues permite compartir los resultados con la comunidad académica.

Debido a las condiciones de emergencia sanitaria de COVID-19 el proceso investigativo tuvo que ser adaptado ante las limitaciones de contacto, de manera que la recolección de

información tuvo que adaptarse, así, se realizaron las entrevistas de manera virtual mediante la plataforma Google Meet con la identificación de actores clave del territorio. De igual manera, en cuanto a la revisión documental se tomó en cuenta la información digitalizada que disponía la AZQ a través de una solicitud de acceso a la información pública.

Se generan aportes de carácter longitudinal al reconstruir la memoria histórica de los sujetos sociales a través de la identificación y análisis del conflicto urbano en la AZQ en el periodo 2014-2019, que se ve entrelazada con la administración 2009-2014 que dejó un legado con la conformación estructural del SGP y el periodo 2019-2023 que es comparativa desde los discursos ciudadanos. En la misma línea, desde los aportes cuantitativos, se elaboró una evolución de los PP de manera que se observen los cambios más significativos en las asignaciones de PP desde el año 2016 al 2020 en la AZQ.

Es necesario sumarle la contextualización histórica, que permite evidenciar características que no necesariamente se pueden reflejar espacialmente, pero que sí constituyen relatorías valiosas de información de la conformación territorial. En cuanto a la revisión documental, se profundizó en la información de las asambleas ciudadanas, asignaciones a presupuestos participativos, uso de silla vacía, cabildos populares, canales de información y transparencia, etc.

El aterrizaje de la información cualitativa se da en cuanto a la capacidad de transitar sobre las diferentes escalas teóricas que se presentan y que son adaptables al plano participativo. Se compendian los principales vínculos teóricos desde las macro teorías, donde se establece el vínculo entre estructura y acción social, de esta provienen enfoques como el estructural o individualista (de arriba a abajo o de abajo a arriba); las meso teorías, que se concentran en fenómenos o subsistemas específicos; y las micro teorías, que reconstruyen la cotidianidad y analizan un orden social específico (Meyer 2003).

Para el acercamiento a los actores locales, se utilizó la técnica de *bola de nieve*¹, que permitió identificar organizaciones barriales y sujetos sociales que han realizado incidencia en el territorio. El trabajo de campo se acompañó de la realización de 15 entrevistas

¹ Técnica utilizada en estadística no probabilística, consiste en que el investigador al encontrar un sujeto a estudiar le solicita el contacto de otra persona con características similares a las suyas estableciendo una red de contactos.

semiestructuradas a los actores clave de la AZQ entre dirigentes barriales, funcionarios municipales y autoridades de la época.

Los criterios de selección de los sujetos de investigación se dieron con base en variedad de características de entrevistados, teniendo en cuenta las variables de: edad, sexo, ubicación geográfica, tiempo de residencia en el barrio, pertenencia a la organización, etc. El número de entrevistas se determinó por saturación, asimismo, esto no significa que la investigación tenga un punto total de neutralidad, pues las distintas técnicas a aplicar implican una caracterización política y crítica, donde es claro la pretensión de “hacer explícitas las relaciones de poder que con frecuencia se hallan ocultas, y, por consiguiente, se afana en extraer resultados que tengan alguna relevancia práctica” (Meyer 2003, 36).

2.5. Procesamiento y análisis de la información

En cuanto al procesamiento de la información cualitativa, se realizó mediante el software de análisis cualitativo *ATLAS.TI*, generando códigos, citas, relaciones y conexiones; de manera que se extrajeron los discursos y experiencias de los sujetos sociales en sus realidades específicas. En la misma línea, para el análisis también será necesario la utilización del análisis lingüístico de discurso (ALD): “que consiste en abordar el uso del lenguaje como fuente de datos para identificar dialectos y estilos, reconocer identidades sociales, reconstruir representaciones discursivas y juegos intertextuales, etc.” (Sayago 2007, 6).

La técnica de ALD no se la debe considerar como una técnica cerrada que presenta una sola posibilidad, sino como un camino a seguir con varias alternativas en cuanto a la interpretación de los datos. Aquello podría generar más confusión en cuanto a su indeterminación, por lo cual se convierte en clave el identificar una guía la investigación; por lo que un buen método termina teniendo tres características “facilidad de registro de resultados, diferenciador en la comunidad científica y la historicidad en una coyuntura específica” (Meyer 2003, 35). De esta manera se da una explicación lógica de las relatorías de la ciudadanía e informantes clave.

Entre las principales sugerencias para el éxito del ALD, Jäger menciona la necesidad de un enfoque contextual e identificar formas de argumentación, lógica y composición de los textos, tópicos jergas, simbolismo, acciones figurativas, entre otros; de manera que se convierta en

una “fotografía en texto” del fenómeno social. También, Van Dijk sugiere considerar la coherencia, estilo de léxico, objeciones, titubeos, esquemas temáticos. A más de ello, seis pasos de análisis “de macroestructuras, de significados locales, de estructuras formales, de formas, de estructuras lingüísticas y de contexto” (Meyer 2003, 53).

Por otra parte, la información cuantitativa se procesó mediante el programa SPSS, las actas de las asambleas ciudadanas parroquiales de la administración municipal del DMQ de los años 2016, 2017, 2018 y 2019. Posteriormente, se generó una base de datos con las asignaciones de presupuestos participativos por parroquia.

Capítulo 3. Contexto del estudio de caso, el Distrito Metropolitano de Quito y la Administración Zonal Quitumbe

3.1.El Distrito Metropolitano de Quito y el Sistema de Gestión Participativa

La implementación de un sistema que enfoque los procesos participativos hacia la gestión pública surge como una propuesta para aproximarse hacia las organizaciones sociales y permitir la cohesión territorial. En la capital, la participación se transformó de acuerdo a la época: en los años 70, se caracterizó por tener procesos vinculados a la ruralidad y a la cultura andina; en los 80, por una funcionalidad al desarrollo comunitario; en los 90, hacia un diseño de una micro planificación urbana; y, en la primera década del siglo XXI, una institucionalización de la mano de las resoluciones de los consejos municipales (Barrera Guarderas 2004; Torres 2002). Con estos antecedentes, el SGP brota en febrero de 2001 como “un esquema de participación impulsado por la acción de agentes de desarrollo, alineados con la tendencia de innovación de gobiernos locales y descentralización, implantada en la estructura municipal en busca de legitimación en la organización popular” (Torres 2002, 27).

No obstante, antes de profundizar en el tema del SGP en el DMQ, es importante revisar de manera breve cuáles fueron las formas de participación que lo precedieron y que constituyeron la base evolutiva para su posterior institucionalización.

En primer lugar, se encuentra la micro planificación barrial, que se llevó a cabo particularmente en barrios de escasos recursos con la finalidad de dar a conocer sus más imperiosos requerimientos. En teoría, este mecanismo debía ser desarrollado a través del debate público de los moradores (fuerte intervención de la ciudadanía, que realizaba un control posterior en la materialización de los proyectos). El problema que presentaba este modelo radica en la falta de uniformidad alrededor del mismo en los diferentes barrios que componen el DMQ, incluso entre los que tuvo mayor acogida. Posteriormente, se intentó fomentar la participación mediante un programa denominado *Visiones de futuro*, que consistía en la asociación de representantes de cada sector para que éstos a su vez entablen un diálogo con la Municipalidad y puedan trabajar, a largo plazo, hacia el fin común que perseguía esa comunidad. Igualmente, no hubo coordinación a nivel distrital ni llegó a ser implantada en toda la urbe. Por otro lado, no se le dio la importancia requerida, pues las reuniones eran agendadas esporádicamente (Barrera 2001).

En un tercer período, que busca dar continuidad a las políticas de estimulación en la participación ciudadana a través de la consigna del desarrollo comunitario y la responsabilidad compartida entre la población y la administración pública, se localiza la iniciativa conocida como *Obras de cogestión*, impulsada especialmente por el alcalde Roque Sevilla entre los años 1998 y 2000. La propuesta se caracterizó por la provisión por parte de los comuneros de los barrios más necesitados, tanto de equipos de trabajo como de capital económico, necesarios para la ejecución de la infraestructura pública (Vallejo Aguirre 2009).

Por último, las *Asambleas Ciudadanas* se desarrollaron no solo en Quito, sino en varias ciudades del país, principalmente Cuenca. Estos espacios de participación son conocidos hasta la actualidad por haber resultado determinantes en la destitución del expresidente Abdalá Bucaram. Las luchas ciudadanas que dieron lugar a estas organizaciones coincidieron con otras movilizaciones sociales en su breve temporalidad y la marcada intensidad con que se produjeron, pero se diferenciaron por los grandes efectos que generaron no solo en la realidad capitalina, sino en la nacional. Gran parte de la población fue invitada a ser parte de la toma de decisiones, haciendo valer así sus derechos políticos. Además, significaron un gran avance en la participación ciudadana a nivel local, ante la impopularidad de los partidos políticos y la desgastada figura de lo público como único actor en la vida del Estado. Particularmente en el DMQ, se caracterizó por su cercanía a la administración de la ciudad, con una importante intervención de las empresas y asociaciones (Crespo Ortiz 1997).

Luego de estos importantes antecedentes que constituyeron en el DMQ verdaderos precursores del SGP, este último llega finalmente a institucionalizarse de forma definitiva durante la administración del alcalde Paco Moncayo, en 2001. Esta propuesta representa un giro radical desde el modelo jerárquico y gerencial que identificaba a las administraciones conservadoras (Segovia Sánchez 2013), hacia un sistema horizontal, en donde la participación no es un instrumento, sino el objetivo final (Canto Sáenz 2016).

La Constitución de la República de 1998 ya reconocía algunos principios fundamentales relacionados con la participación ciudadana, así por ejemplo el Artículo 97 numeral 17 señalaba entre los deberes y responsabilidades de los ciudadanos: “Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente”.² Bajo ese marco

² Constitución de la República del Ecuador 1998 (RO núm. 1 de 11 de agosto de 1998).

constitucional, se expide en 2006 la Ordenanza Metropolitana No. 187, que establece el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano. Sin embargo, con la entrada en vigencia de la Constitución de 2008 y la consecuente aprobación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en 2010, el sistema de participación ciudadana que rige al Estado sufre profundas transformaciones, las cuales debían ser recogidas urgentemente por el DMQ. Es por ello que el 3 de marzo de 2016 entra en vigencia la Ordenanza No. 102, que incluye importantes innovaciones en esta materia, las cuales serán analizadas a continuación.

Esta ordenanza establece dos mecanismos por los que se operativizan los principios de la democracia participativa. El primero corresponde a los mecanismos de participación ciudadana, que son aquellos por los cuales se permite a las y los ciudadanos intervenir en la toma de decisiones y en la gestión y aporte de elementos para la decisión de la autoridad. El segundo hace referencia a los mecanismos de control social, en estos, la ciudadanía en su calidad de mandante tiene mecanismos de vigilancia para las acciones de su mandatario, es decir, un seguimiento a su actuación; tal como lo menciona el exconcejal Carlos Páez, en la Ordenanza N° 0102, se busca racionalizar la representación de la ciudadanía en su estructura municipal, así como regular la participación ciudadana dentro de la institucionalidad, empero puede carecer de un efecto de coerción con la autonomía de la organización social.

La introducción de la Ordenanza Metropolitana No. 102 representa un auténtico cambio de paradigma en lo que tiene que ver con la participación y el control social. Implica la derogación de un modelo que permitía una intervención excesiva por parte del Estado a través de la creación de una serie de mecanismos, entidades municipales y cuerpos colegiados que acaparaban el SGP, situación que se encuentra claramente vinculada a la visión administrativa de la participación ciudadana (Canto Sáenz 2016). En su lugar, se implementa un sistema en el que el ciudadano pasa a ser el centro de atención: es él quien tiene la iniciativa de intervenir en los asuntos públicos y no viceversa. Esta situación se evidencia cuando el Concejo Metropolitano de Quito (CMQ) omite en 2016 como uno de los principios de la participación ciudadana y el control social, el de complementariedad, establecido por la antigua ordenanza. Según dicho principio, el SGP era (...) “un procedimiento democrático complementario al de

la representación política, emanado del voto popular” (...) y respetaba “sus competencias y atribuciones” (...).³

No obstante, el giro no es total; en ese sentido, pueden ser identificados ciertos rezagos del enfoque gerencial de la participación, como sucede con el artículo 11 literal “a” de la Ordenanza No. 102, el cual incluye entre las facultades de la ciudadanía, en forma individual o colectiva: la solicitud de asesoramiento especializado y formación acerca de la difusión e implementación de las diferentes modalidades de control social y participación (Ordenanza Metropolitana No. 102 2016). Esto por cuanto, desde la vertiente democrática de la misma (Canto Sáenz 2016), debería ser el Estado quien incentive y fomente dicho servicio sin que el individuo o la comunidad lo tengan que requerir, siendo esto vital para la democracia participativa. Lo dicho se aplica tanto para el caso en que un ciudadano tenga una iniciativa de participación, cuanto para aquel en que el sujeto desconozca sus propios derechos políticos. Tampoco queda claro en qué sentido se considera como una obligación del ciudadano el “Fortalecer, difundir, y promover la organización social y el empoderamiento de los derechos de participación”⁴, ni cuáles son sus consecuencias.

Otra secuela que resulta del anterior sistema se la puede apreciar en las contradicciones existentes en la ordenanza vigente, la cual pretende instaurar un modelo de democracia participativa y directa; empero, señala en el segundo inciso de su artículo 25: “Las parroquias urbanas ejercerán la democracia representativa⁵ a través de una asamblea general de delegados de las organizaciones barriales. Ejercitará la democracia directa⁶ mediante elecciones de sus directivos”.⁷

Entre las cosas a destacar, la ordenanza vigente establece tres papeles que el ciudadano puede desempeñar, en miras a un adecuado desarrollo de lo participativo y de la fiscalización por

³ Ordenanza Metropolitana 187/2006, de 6 de julio, que establece el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito (RO núm. 402, del 22 de noviembre de 2006).

⁴ Ordenanza Metropolitana 102/2016, de 3 de marzo, Sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana No. 187, sancionada el 6 de julio de 2006, que promueve y regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social.

⁵ Subrayado propio.

⁶ Subrayado propio.

⁷ Ordenanza Metropolitana 102/2016, de 3 de marzo, Sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana No. 187, sancionada el 6 de julio de 2006, que promueve y regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social.

parte de la ciudadanía. Así, juega un papel de proponente o copartícipe, cuando interviene en las determinaciones que resuelva el DMQ, proporcionando ideas a las autoridades para que a su vez ofrezcan respuestas idóneas, consensuadas y practicables para la ciudad, precautelando sus intereses; un papel consultivo, cuando cualquier ciudadano o colectivo es requerido por el Municipio, para recoger posturas y escoger qué opción es la más adecuada; y finalmente, funge como sujeto vinculante, cuando su aporte llega a ser adoptado como decisión a nivel local (Ordenanza Metropolitana No. 102 2016). Además, vale subrayar la adecuación constitucional de mecanismos importantes como son la silla vacía, las veedurías ciudadanas y los observatorios ciudadanos.

Otro avance importante es el hecho de que la nueva norma no restringe de manera taxativa los mecanismos de participación y control social que pueden ser utilizados, sino que abre las puertas a iniciativas completamente nuevas, lo cual ya no puede ser visto como una imposición por parte del Estado, sino que el ciudadano se encuentra en la libertad de implementar formas que considere adecuadas de acuerdo a su propio criterio, costumbres o expectativas, obviamente (...) “siempre que no violenten el ordenamiento jurídico vigente y no se contrapongan a la Constitución, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el COOTAD, la presente Ordenanza”.⁸ Esta libertad también se ve plasmada en la facultad de crear organizaciones sociales sin más restricciones que aquellas que rigen cualquier Estado de derecho o en la atribución de estas para incorporar sistemas alternativos de resolución de conflictos. Por otro lado, no es un dato menor la ampliación del presupuesto zonal destinado a las prioridades ciudadanas, del 40% en 2006 al 60% en 2016.

Esto último coincide con lo establecido en el Título II, Libro 3 del Código Municipal, en el sentido en que la gente debe decidir sobre al menos el 60% del presupuesto de inversión de las Administraciones Zonales (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2017), De este 60% del presupuesto para la asignación parroquial, el DMQ tiene que tener en cuenta tres factores de acuerdo con los siguientes porcentajes: población (40%), pobreza por NBI (30%) y densidad demográfica (30%) (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2017, 15).

⁸ Ordenanza Metropolitana 102/2016, de 3 de marzo, Sustitutiva a la Ordenanza Metropolitana No. 187, sancionada el 6 de julio de 2006, que promueve y regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social.

Desde su implementación, el SGP se ha constituido en los diferentes gobiernos municipales como un mecanismo emergente a la par de las decisiones políticas y los planes de gobierno. Sin embargo, no es sino hasta el año 2008 donde el SGP toma fuerza con la constitucionalización de la participación, y se genera un entramado entre la relación ciudadanía y Estado (Ramírez Gallegos 2011). Esta irrupción de una nueva Constitución con un marco legal prolijo en cuanto a mecanismos de inclusión de la ciudadanía, permitió el establecimiento de la participación en la cotidianidad de la gente y, por tanto, en adelante es impensable una instancia pública que no cuente con espacios de codecisión (Segovia Sánchez 2013).

En esta investigación, se toma como referencia un acontecimiento fundamental de la administración 2014-2019, que estuvo directamente vinculado con el liderazgo de Mauricio Rodas: la toma de la Administración Zonal Quitumbe; este hecho corresponde al estudio de caso del presente trabajo, pues permite un acercamiento a realidades territoriales concretas.

3.2.Coyuntura de la Administración Zonal Quitumbe 2014-2019

El 14 de mayo de 2014 Mauricio Rodas asume como alcalde del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) bajo la cobija del partido Sociedad Unida Más Acción (SUMA) considerado un partido de centro-derecha con ideales de carácter progresista y principios liberales. El gobierno de Rodas implicó un cambio en el DMQ, por la transición de la administración anterior de corte progresista de Augusto Barrera vinculada al partido oficialista ALIANZA PAÍS y autodenominada revolución ciudadana. Esto supuso una nueva ideología política de gobierno del DMQ, en la cual la nueva administración tuvo que continuar con ciertas obras y un proceso ya institucionalizado de sus antecesores.

De las principales acciones de Rodas, se establece una reforma institucional del Municipio de Quito cuyo objetivo fue el de rediseñar el modelo de gestión. Este rediseño se justificó a partir de un análisis técnico de la experiencia de la administración, buscando optimizar recursos económicos y talento humano. Sin embargo, para enero del 2019 se ejecutó una reducción de empresas y secretarías municipales, pasando de 12 a 7 (El Comercio 2018).

Esta optimización presupuestaria tenía el objeto que el diseño de Sin embargo, aún en el año 2020 el metro no termina su construcción y ha sido duramente criticada por la prensa por

actos de corrupción; ejemplo de ello en junio de 2019 Barrera y Rodas se pronunciaron sobre la construcción del metro y supuestos correos con la empresa ODEBRETCH en cuanto a la adjudicación de los contratos; por su parte Barrera comentó que la empresa perdió el concurso en una primera etapa y ganó en la segunda, sin embargo, no se ejecutó en su administración; mientras que Rodas afirma que es culpa de la administración de su antecesor, al tener una denuncia de 5 millones de dólares en sobornos (El Comercio 2019). Esto nos da por un lado que las disputas políticas por defender sus acciones en el gobierno de la ciudad, y por otro la necesidad de mantener un distanciamiento en actos que embarren de corrupción sus administraciones.

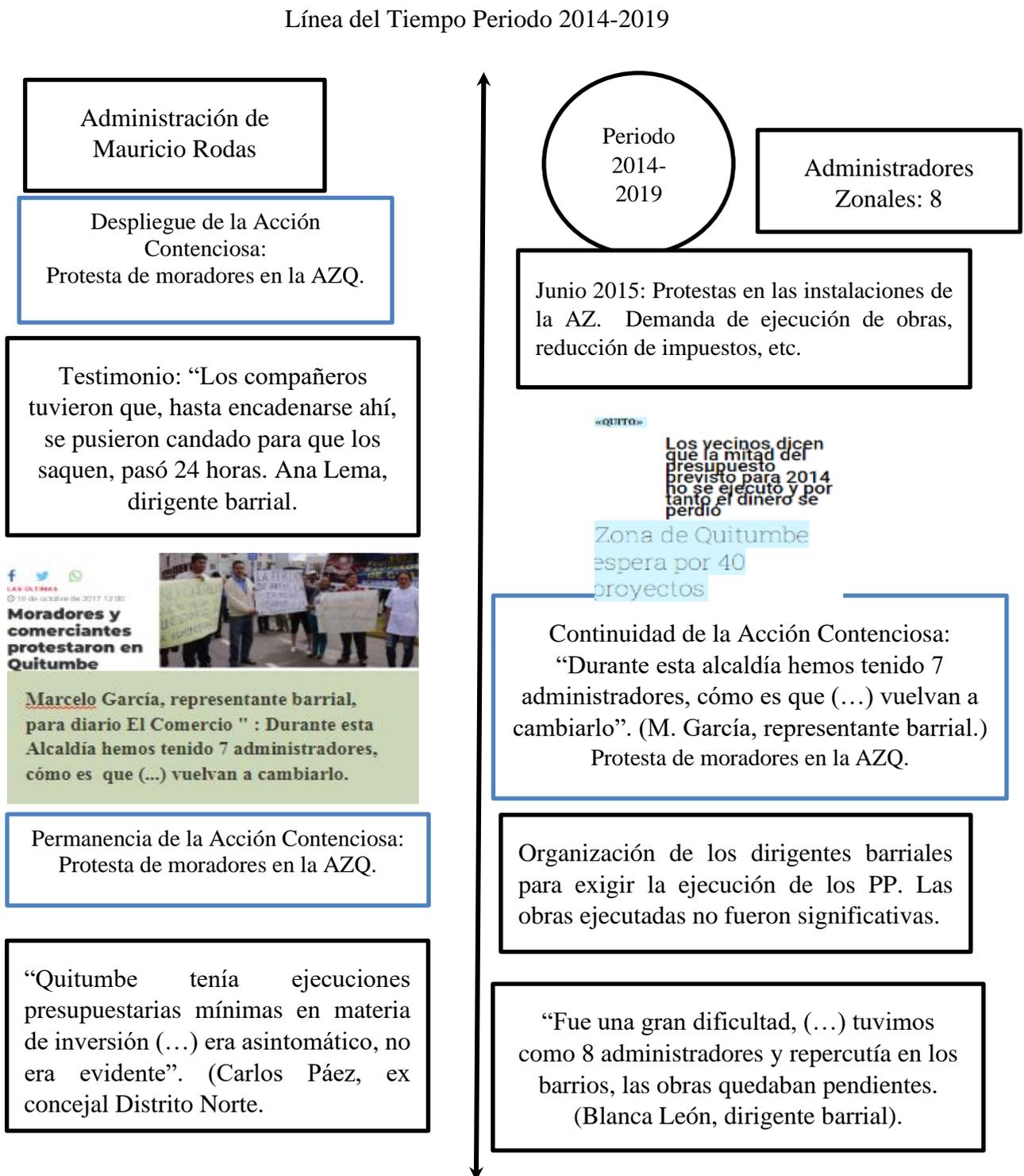
La alcaldía de Rodas, en un inicio, al llegar al gobierno del DMQ fue adaptando su discurso, pues en proceso de campaña fue totalmente crítico con los impuestos, multas y control que se daban. Sin embargo, en el poder en su gestión tuvo que adaptarse para mantener un margen de gobernabilidad, así pudo cumplir ciertos factores como la reducción de multas, el impuesto predial en sectores populares; pero no pudo desarticular el fuerte sistema burocrático y ordenanzas que regulaban tanto el comercio informal, como contratos ya firmados y un sistema robusto en participación ciudadana.

Con este contexto a nivel metropolitano, el estudio de caso se centra en las diversas protestas por parte de la ciudadanía ante las acciones municipales en las parroquias que componen la Administración Zonal Quitumbe (AZQ). En junio de 2015 se da la primera movilización, alegando falta de atención hacia la ciudadanía por los canales institucionales, y la necesidad de trabajo con gente de la zona, sin embargo, según la alcaldía, estas protestas fueron promovidas por simpatizantes de la administración de Barrera (El Telégrafo 2015; Jara 2015). La serie de movilizaciones sociales desencadenó en un modelo organizado socialmente que agrupó 15 barrios y se denominó *Frente de Defensa Ciudadana del Sur* (Oñate 2015). A más de ello, se realizaron protestas de carácter simbólico como la limpieza con trapeadores de las paredes de la sede de la administración zonal y la toma de la administración con el encadenamiento en las columnas, lo que se alineó a la exigencia de reducción de impuestos prediales que fueron parte de la propuesta de campaña de Rodas (El Telégrafo 2015), esto debido a la inestabilidad política y la carencia de obras en el sector, así mismo ante la alta rotación de los Administradores Zonales, hecho que desembocó en una ruptura entre las dirigencias barriales y la alcaldía.

Las protestas continuaron hasta marzo del 2017, donde se realizó la denuncia pública de los proyectos participativos que no se cumplieron, a más de que la mitad del presupuesto no se utilizó, por lo cual se decidió la toma de las instalaciones de la AZQ por parte de los críticos (El Telégrafo 2017). En octubre de 2017, bajo el liderazgo de comerciantes autónomos, se realizó una protesta en los exteriores de la AZQ con la consigna de garantizar la estabilidad de los funcionarios separados de la institución y una política pública transparente que responda a un trabajo estructurado, esto debido a la alta rotación de los administradores zonales con 7 personas que ostentaban el cargo durante el período de Rodas (Vásconez 2017). Estas múltiples muestras de acción colectiva contenciosa son de especial interés para la investigación, pues la zona de Quitumbe, en la administración 2014-2019 fue considerada el escenario con mayor protesta social por parte de la prensa.

Las parroquias de la AZQ se consideran como sectores populares, el estudio de Barrera, Cabrera-Barona y Velasco-Oña (2022) sobre derechos y calidad de vida en Quito evidencia que, la parroquia Quitumbe se encuentra con amplia cobertura de servicios básicos, pero con déficit en acceso digital y nivel educativo, en el caso de las parroquias de La ecuatoriana y Turubamba, se encuentran en la zona de expansión migratoria del sur con un déficit de servicios básicos y educación. Las parroquias de Chillogallo y Guamaní son caracterizadas zonas populares de residencia que han sufrido estancamiento económico. La evolución histórica de la zona de la AZQ demuestra que su composición residencial y popular sigue vigente, y mantiene un estancamiento en educación y nivel socioeconómico, aunque se ha expandido comercialmente en los últimos años (Gallegos, Unda y Vivero 2003; Segovia-Sánchez 2013; Barrera, Cabrera-Barona y Velasco-Oña 2022).

Figura 3.1. Línea del Tiempo de la Acción Contenciosa en el periodo 2014-2019



Elaborado por el autor o la autora con base en El Telégrafo (2015, 2016).

La administración de Mauricio Rodas estuvo encaminada por un discurso liberal, donde prima el dejar ser, en cuanto a decisión y acción; empero, también estaba marcada por una

dependencia de trayectoria y un concejo metropolitano dividido. Es así como optó por llevar una política apegada a proyectos bajo el discurso de respeto a las diferencias de opiniones y posicionamientos. Rodas, manifestaba en sus discursos el lema “Quito no es de un solo color, es de todos los colores. ¡La nuestra será una Alcaldía para todos los quiteños!” (El Comercio 2014).

El discurso que impulsó su administración estuvo enfocado en la noción de progreso y desarrollo, primando en su obra el apoyo de la cámara de comercio, de industrias y el desarrollo empresarial de la ciudad, pero esto también implicó que los sectores populares fueran golpeados, y es que la desarticulación del sistema de multas, impuestos prediales también representó una reducción en los ingresos de las arcas municipales lo que disminuyó la obra social, ya que además se encontraba en una línea política diferente a la del gobierno nacional, lo que produjo una dificultad de articulación de proyectos.

Es así que, los proyectos y obras no se vieron materializadas, especialmente en lo que se refiere a Quitumbe. En la Línea del Tiempo, correspondiente al período de Administración 2014-2019, podemos apreciar el Despliegue de la Acción Contenciosa que se vio impulsada por el debilitamiento de las capacidades institucionales, como se puede observar en la figura 3.1. Y es que, a lo largo del período, se evidencian múltiples protestas y manifestaciones de los moradores por el incumplimiento en la ejecución de obras, pues en 2014, la mitad del presupuesto previsto no había sido ejecutado. En 2015, surgieron protestas en la AZQ, moradores no solamente de Quitumbe sino también de Chillogallo, Guajaló, etc., se manifestaron con consignas, pancartas y carteles exigiendo la presencia del entonces alcalde, Mauricio Rodas, pues rechazaban un “mal manejo de la administración” (Gordón, 2015).

Ante las obras pendientes por los PP no ejecutados, sumado a la inestabilidad institucional que presentaba la AZQ, surgió el despliegue de la acción contenciosa, que inició con la protesta social de habitantes de la parroquia y se visibilizó en medida que aumentó el descontento social y disminuyó la credibilidad en la administración. La ausencia de las autoridades y equipo técnico en el territorio provocó que la ciudadanía sintiera molestia y abandono por parte de la administración y esto exacerbó el ánimo de las organizaciones barriales para manifestarse.

Las autoridades por su parte tomaron acciones de atención a los reclamos, insistiendo que las protestas en Quitumbe “son políticas” y se debe rechazar todo acto violento, que desestabilice la administración y su buen funcionamiento, así también la administración municipal proclamó que no es una administración que impone ni insulta, sino que está guiada por principios de diálogo y consenso, apegados a la Ley. La administración resaltó su esfuerzo para concretar y entregar obras en beneficio de los moradores y pidieron que se eviten manifestaciones con fines o intereses meramente políticos (Gordón, 2015).

Empero, las dirigencias y organizaciones barriales tomaron acciones, por la indiferencia administrativa que presentaba la AZQ. En 2016 Quitumbe había ejecutado solamente el 18% de su presupuesto, dejando de hacer obrar prioritarias de infraestructura básica y de equipamiento comunitario, pero no era un problema aislado, pues las 8 Administraciones Zonales del DMQ, presentaron un bajo porcentaje de ejecución de presupuesto. Hasta el 14 de septiembre de 2016, La Delicia tenía una ejecución del 55%, Eugenio Espejo un 33%, Calderón 43%, Eloy Alfaro 44%, Manuela Sáenz 43%, **Quitumbe** apenas un **18%**, Tumbaco 35% y Valle de los Chillos 34% (El Telégrafo, 2016).

Con estos antecedentes, se iniciaron e incrementaron convocatorias en Quitumbe, para congregarse en las calles y continuar con movilizaciones hasta las instalaciones de la AZ para exigir el debido cumplimiento de obras y proyectos, así como la estabilidad de los Administradores Zonales. Estas protestas, marcaron la administración pues fueron acontecimientos que exigieron acciones inmediatas de las autoridades, la ciudadanía exigía incrementar el nivel de ejecución presupuestaria.

3.3. Caracterización de la Administración Zonal Quitumbe

Previo a la descripción del caso tomado como referencia para este trabajo de investigación, resulta de vital importancia empezar con una breve introducción acerca de la manera en que se encuentra organizado administrativamente el DMQ, debido a su particular condición que incluso ha sido elevada al carácter de constitucional. Así, el Art. 242 de la Norma Suprema consagra que el Ecuador se:

(...) organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.
Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán

constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.⁹

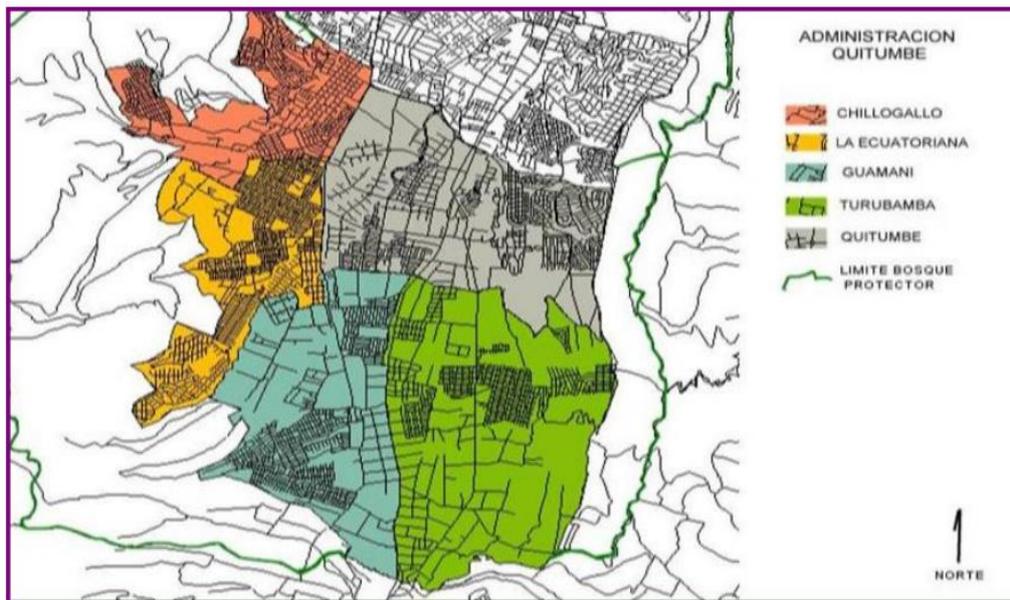
No obstante, algunos expertos consideran que la ciudad de Quito todavía no constituye en estricto sentido un Distrito Metropolitano Autónomo, ya que para esto se debería proponer un plan de estatuto en el que se regule dicha autonomía, lo que refleja un incumplimiento del proceso que establece la constitución. Lo cierto es, en todo caso, que la capital ha sido declarada como un Distrito Metropolitano, de conformidad al Artículo 1 de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito,¹⁰ con lo cual las competencias que tiene la municipalidad respecto de su jurisdicción se ven incrementadas notablemente. En ese sentido, se viabiliza el poder tomar decisiones acerca de la organización del DMQ, tanto en su espacio físico como en la parte administrativa (Gallegos, Unda y Vivero 2003).

Cabe señalar que antes de la promulgación del mencionado cuerpo legal, que tiene el carácter de especial por tratarse de una ley orgánica, ya se habían expedido las ordenanzas 2953 y 2955 de julio de 1992, que son aquellas que incorporan la categoría de Administración Zonal (AZ) (Gallegos, Unda y Vivero 2003). Las AZ nacen como una iniciativa institucional que permite la regulación de los sistemas de gestión participativa, a más de ser la representación del alcalde en territorio, por lo cual la máxima autoridad designa un representante que gestiona y lidera una determinada zona (Torres 2002). Esta nueva forma de organización territorial dio paso a la desconcentración de varias competencias, entre las cuales se encuentra: el manejo de la urbe, el cobro de tributos, la puesta en práctica de proyectos de pequeña escala, así como algunas cuestiones legales y de gestión, como la calificación de planos (Gallegos, Unda y Vivero 2003).

⁹ Constitución de la República del Ecuador, 2008 (RO núm. 449, de 20 de octubre de 2008).

¹⁰ Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, 1993 (RO núm. 345, del 27 de diciembre de 1993).

Figura 3.2. Parroquias de la Administración Zonal Quitumbe



Fuente: Administración Zonal Quitumbe (2013).

De esta manera, el DMQ está dividido en un total de ocho AZ: Equinoccial, ubicada en todo el norte de la capital; Calderón, que se encuentra junto al límite entre lo urbano y lo rural; Eugenio Espejo, en el centro norte; Manuela Sáenz, en el centro y centro histórico; Eloy Alfaro, en el centro sur; Tumbaco, en el valle de Tumbaco; Los Chillos, en el valle del mismo nombre; y, Quitumbe, localizada en la parte más sureña de Quito (Gallegos, Unda y Vivero 2003). Esta última, a la que corresponde este objeto de estudio, está compuesta a su vez por las parroquias de La Ecuatoriana, Chillogallo, Quitumbe, Guamaní y Turubamba, que, si bien son consideradas una parroquia urbana, tienen una predominancia de una estructura principalmente rural (figura 3.2.).

La evolución de Quito y de Quitumbe en particular, tiene la misma lógica según la cual se han organizado las grandes ciudades de Sudamérica: por un lado, en el norte, se asentó la población económicamente pudiente, además fue donde se estableció el nuevo centro urbano; y, por otro lado, hacia el sur, fue relegada la población menos favorecida, a la vez que se impuso sea el lugar en el que funcione el sector industrial (Gallegos, Unda y Vivero, 2003; Barrera 2001). Entretanto, el centro histórico pasó a ser una referencia meramente formal, a más de servir como límite entre los dos sectores. Así, el proceso de transición de Quitumbe desde lo rural hacia lo urbano no es muy antiguo, de hecho, hasta la década de los 70 alojaba

en su centro a pequeñas poblaciones campestres, rodeadas por importantes e imponentes fincas. En ese contexto, los cambios producidos en las bases sociales y económicas de la ciudad, sumados a su considerable crecimiento territorial y a la recordada reforma agraria dieron paso a que las tierras, utilizadas hasta entonces para la agricultura y la ganadería, sirvan para ocupaciones ciudadinas (Gallegos, Unda y Vivero 2003).

3.3.1. Los datos de la Administración Zonal Quitumbe

Los cambios más significativos a nivel social en Quitumbe se han producido en los diez años anteriores al último Censo de Población y Vivienda del Ecuador (CPV-2010). De acuerdo con dicha información, el tamaño de la población de la AZQ se vio seriamente incrementado, (68%) para un promedio de 68 habitantes por hectárea, siendo la segunda AZ que más creció en tal rubro y confirmando que el sur de la ciudad es la parte más poblada. Probablemente esta situación se deba, en parte a la considerable migración proveniente de todos los rincones de la región Andina, pero a su vez coincide con el hecho de que la jurisdicción ha requerido de la construcción de más casas, así como locales comerciales y de prestaciones varias, lo que se traduce en una evidente extensión de la zona urbana. La generación de una mayoría de divisiones informales de terrenos destinados a la vivienda se encuentra en esa circunscripción, lo que corresponde a la cuarta parte de las que se dieron en todo el DMQ hasta 2008 (Instituto de la Ciudad de Quito, s. f.).

Es preciso también destacar las estadísticas relativas al empleo en la AZ objeto de estudio, las cuales son muy bajas. Así, la población laboralmente activa es de apenas la mitad con relación a AZ como Manuela Sáenz y Eloy Alfaro. De hecho: Quitumbe, Los Chillos, Tumbaco y Calderón reúnen juntos, del 3 al 5% de las personas empleadas de Quito. De todo esto se colige el carácter residencial de Quitumbe y la concentración por razones de trabajo en las zonas céntricas, con importantes consecuencias en el tránsito del DMQ. Otro factor por considerar es la emigración de la población de dicha AZ hacia otros países. El destino preferido para aquellos que abandonan el lugar en búsqueda de un mejor futuro es España. De hecho, contabilizando desde el año 2000 (cuando se intensifica la emigración debido a la recesión económica que sufrió el Ecuador), el 67,8 % de los quiteños que se dirigieron al país ibérico provenía de Quitumbe. Finalmente, si se analiza en términos generales las condiciones

académicas de aquellos que salen de la AZ hacia otro país, se observa que la cifra alcanza con dificultad el 8,99 % (Instituto de la Ciudad de Quito, s. f.) .

3.3.2. Necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Para la contextualización de la AZQ cobra importancia el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) más comúnmente llamado índice de la pobreza, que tiene como objetivo identificar las poblaciones más vulnerables y enfocar la política pública hacia ellos. Es una variable que se considera en la asignación de los PP, de manera que se permite regir por criterios de justicia y equidad, que garantice una verdadera cultura democrática. Por ello, se debe tener una priorización de garantías participativas, pues

La pobreza es un condicionante de la participación en términos generales, pues priva al individuo de hacer parte del proceso (...) y niega el acceso de ciertos recursos necesarios para el ejercicio de la ciudadanía, y por ende limita su capacidad de integrarse a la comunidad” (Castro, Guavita y Martín 2019, 157).

Por lo cual, para garantizar una cultura democrática plena, es decir, que se cuente con las condiciones para participar, es necesario el cubrir las necesidades básicas (Martínez López 2011).

Por lo tanto, al considerar el NBI como un componente de los PP se busca garantizar el acceso a los mecanismos de participación de aquellos que tienen mayores carencias, y proponer alternativas para que se dé una vinculación efectiva en tiempos, decisión y seguimiento. De acuerdo al INEC (2020) el índice se expresa de manera porcentual e implica la privación de alguna de las cinco dimensiones para una vida digna: capacidad económica, acceso a educación básica, acceso a vivienda, acceso a servicios básicos y hacinamiento.

Tabla 3.1. Necesidades Básicas Insatisfechas en la Administración Zonal Quitumbe 2018

Parroquia	Índice de NBI
------------------	----------------------

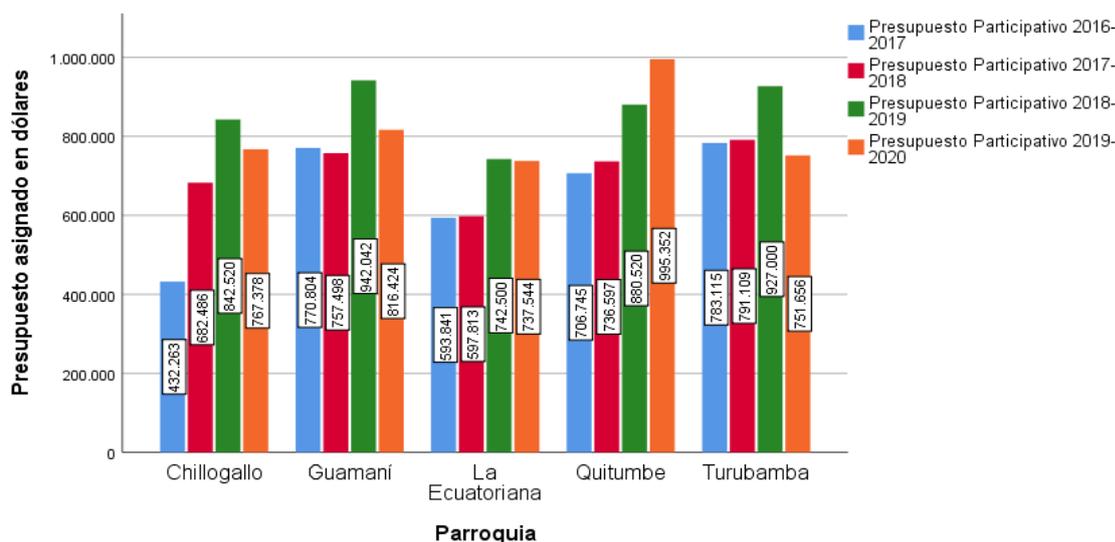
Chillogallo	26%
Guamaní	31%
La Ecuatoriana	23%
Quitumbe	19%
Turubamba	28%
Media	25,40%

Elaborado por el autor con base en los datos del INEC (2018).

De acuerdo a la tabla 3,1. realizada a partir de la base de datos de datos del INEC del año 2018 sobre NBI, en las parroquias de la AZQ el promedio de necesidades básicas insatisfechas es de 25.40%, la parroquia que presenta mayores necesidades básicas insatisfechas es Guamaní con un 31%, mientras que aquella con menor NBI es Quitumbe con un 19%. Las condiciones de las necesidades básicas insatisfechas en las parroquias de la AZQ nos invitan a profundizar en las incongruencias de la atención de la política pública. Por lo cual, estos criterios dan luces a la necesidad de valorar las condiciones de pobreza de los territorios en los procesos de asignación de e inversión pública. Por lo que se vuelve fundamental la optimización de recursos que garantice una participación plena.

3.3.3. Presupuestos Participativos

Figura 3.3. Evolución de los presupuestos participativos en las parroquias de la AZQ 2016-2020



Elaborado por el autor con base en los datos del INEC (2018).

Como podemos observar en la figura 3.3. se presenta la evolución de los presupuestos participativos por parroquia en la AZQ desde el año 2016 al 2020, en todos los años los rubros asignados a la parroquia Quitumbe han ido en incremento pasando del PP 2016-2017 de \$706.745 dólares a \$995.352 dólares en el año 2019-2020. Por otra parte, en el caso de la parroquia Turubamba ha existido un incremento durante los PP de los periodos 2017-2018 y 2018-2019; sin embargo, para el año 2019-2020 ha existido una disminución de \$175.344 dólares con respecto al PP anterior. A más de ello el máximo valor asignado es de \$995.352 dólares en la parroquia Quitumbe del PP 2019-2020, mientras que el valor mínimo que se ha asignado es de \$432.263 dólares en la parroquia Chilllogallo en el PP 2016-2017.

Estos datos hacen un llamado a la vigencia de los estudios de Llamas Sánchez (2004) sobre los presupuestos participativos en el sentido que, si bien son parte de un mecanismo de proceso abierto, es claro que las condiciones en las que la ciudadanía inicia no son las mismas, siendo necesario un equilibrio de las condiciones que garanticen un acceso equitativo. Por otra parte, la metáfora espacial de Landau (2008) en cuanto a la proximidad

del gobierno-ciudadanía adquiere validez, pues los PP son asignados mediante asambleas ciudadanas, que si bien parte de una posición de poder de los gobernantes, se plasman territorialmente en cada una de las parroquias.

Capítulo 4. Resultados

En el capítulo de resultados, se presenta de forma amplia, la explicación de los puntos encontrados en la investigación, que responden a la hipótesis planteada y a la pregunta de investigación que se abordó en este trabajo. Los resultados aparecen en relación a la estructura de las capacidades institucionales de la participación ciudadana y su relación con la acción colectiva contenciosa, es decir, los componentes base del sistema de participación ciudadana que de acuerdo a la variable permiten entender el comportamiento de la acción colectiva contenciosa, desde el despliegue hasta su auge. Proceso que ya se delimitó y detalló en el capítulo 2, en la *línea de tiempo*, correspondiente al periodo 2014-2019; aun así, se puntualizan aspectos en este apartado de resultados, que contribuyen a la comprensión teórica de o que ha significado la acción colectiva contenciosa en el contexto de la Administración Zonal Quitumbe.

Dentro de este capítulo, se establece un mapeo de actores involucrados en el proceso de la Administración Zonal, en el que se visualiza sus intereses, recursos y mandatos, los problemas percibidos y conflictos potenciales. Así también, se expone un cuadro estructural de la relación entre las capacidades institucionales y la acción colectiva contenciosa; para seguidamente exponer los elementos que explican dentro del sistema de participación ciudadana, la acción colectiva contenciosa en el periodo 2014-2019.

Se plantea un análisis de los componentes de las capacidades institucionales de la participación ciudadana, en cuanto a los mecanismos de la misma y su proceso evolutivo, detallando la legitimidad de eficacia, estabilidad y compromiso institucional, transparencia y autonomía: predictibilidad institucional y producción simbólica y material de la participación; para entender la acción colectiva contenciosa con base en la incidencia ciudadana, su proceso organizativo, en cuanto a las dinámicas de organización territorial, la demanda ciudadana y las formas de organización social, la cultura de participación y percepción ciudadana.

Tabla 4.1, Mapeo de actores

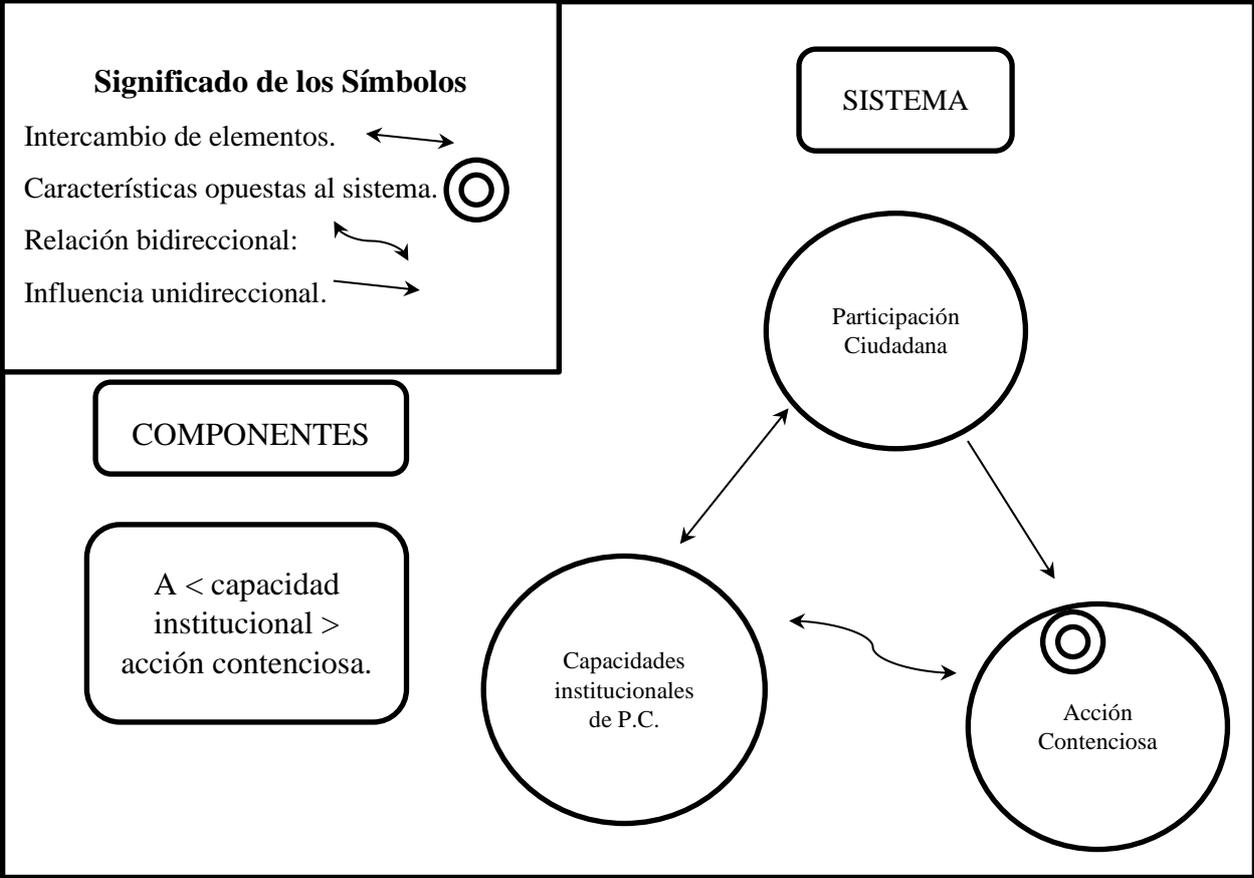
GRUPOS INVOLUCRADOS	INTERESES	RECURSOS Y MANDATOS	PROBLEMAS PERCIBIDOS	CONFLICTOS POTENCIALES
Administradores Zonales	Contribuir al cumplimiento de ordenanzas y ejecución de los PP.	Asignación de recursos (PP)., cumplimiento de la normativa, servicio a la ciudad.	Inestabilidad institucional, debilitamiento de la capacidad administrativa, presupuesto no cubre las necesidades de la población.	Bajo porcentaje de ejecución de obras, ausencia de sostenibilidad de los proyectos.
Autoridades del DMQ	Intervenir en la redistribución de los recursos, competencias para la ejecución de obras.	Implementar propuestas para las mejoras barriales, aplicación de la normativa.	Cambios constantes en las funciones públicas, ausencia de planes estratégicos para el cumplimiento de los PP.	Las limitaciones en el presupuesto impiden el desarrollo, descontento de la sociedad civil y disminución de credibilidad social.
Representantes-Dirigentes barriales	Organización para mejoras barriales, consenso ciudadano.	Reconocimiento del derecho de participación, demanda de cumplimiento de sus derechos.	Desconocimiento de los PP, limitaciones en la asignación del presupuesto, ausencia de	Desorganización que impide acuerdos para acceder a los PP, bajo interés de participación.

	Propuestas para la ejecución de obras y proyectos.		coordinación entre colectivos.	
Asociaciones de Productores	Proponer proyectos a mediano y largo plazo para el mejoramiento de la productividad.	Coordinar y gestionar la elaboración de proyectos productivos.	Ausencia de ofertas de proyectos productivos en la zona.	Falta de asesoramiento y seguimiento de proyectos ejecutados.

Para comprender la dinámica de la acción contenciosa en relación con las capacidades institucionales de participación ciudadana, es preciso identificar a los actores claves en este proceso y analizar sus intereses e influencia en los resultados de esta investigación. Por esto, se ha utilizado la herramienta de Mapeo de actores presentada en la tabla 4.1. , donde se establecieron cuatro grupos involucrados: administradores zonales, autoridades del DMQ, representantes y/o dirigentes barriales y asociaciones de productores; cada actor, según su línea de acción, tiene sus propios intereses como recursos y mandatos.

De igual forma, se recopila los problemas percibidos y conflictos potenciales, los cuales contribuyen a delimitar el objeto de investigación y desde allí caracterizar el alcance de los diferentes actores involucrados.

Figura 4.1. Cuadro Estructural: Relación entre Capacidades Institucionales y Acción Contenciosa



En la figura 4.1. observamos de forma esquemática la relación entre las capacidades institucionales y la acción colectiva contenciosa; del sistema de participación ciudadana integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del territorio, se desprende en este caso, las capacidades institucionales y la acción contenciosa en donde existe intercambio de información y elementos, que a su vez son parte del sistema de participación.

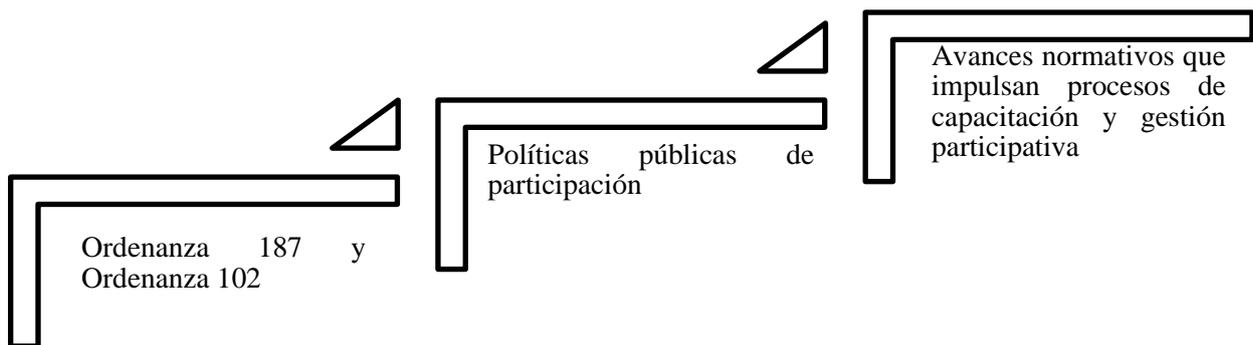
Las capacidades institucionales de participación es un subsistema que pertenece al sistema y son parte de su estructura, por otra parte, la acción colectiva contenciosa deviene como un subsistema que en ciertos elementos se contrapone a lo establecido por el sistema, esto es, aunque exista influencia unidireccional y una relación entre subsistemas, hay elementos propios de cada subsistema que pueden ser opuestos al sistema, como en este caso, la acción colectiva contenciosa que surge como dependiente del sistema de participación, sin embargo

tiene funcionalidad autónoma y su aumento o disminución está relacionado con el comportamiento de las capacidades institucionales como otro subsistema de participación.

4.1. Capacidades institucionales de participación

4.1.1. Marco jurídico – normativo

Figura 4.2. Instrumentos Jurídicos y proceso evolutivo de la Participación Ciudadana



En lo que tiene que ver con el marco jurídico-normativo, como se indica en la figura 4.2. la Ordenanza No. 187 (de gestión participativa, que se emite durante la administración de Paco Moncayo)¹¹ y la Ordenanza No. 102 (que fue una reforma de la ordenanza anterior, llevada a cabo durante la alcaldía de Mauricio Rodas)¹² han jugado un papel fundamental en el proceso evolutivo de la participación ciudadana y el control social en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) y particularmente en la Administración Zonal Quitumbe (AZQ), pues constituyen los instrumentos jurídicos que han permitido la realización de estas dos formas de democracia participativa. En este sentido, resulta importante resaltar las políticas públicas que se han venido desarrollando con la finalidad de complementar los importantes avances normativos, como los procesos de capacitación a los representantes barriales, impulsados durante la administración 2009-2014 y también con la entrada en vigor de la Ordenanza No. 102.¹³

¹¹ María Hernández (Administradora Zonal de Quitumbe 2014-2018), en conversación con el autor, noviembre de 2021.

¹² José Calderón (Dirigente barrial comunitario), en conversación con el autor, noviembre de 2021.

¹³ Blanca León (Dirigente barrial de la Ciudadela Ibarra), en conversación con el autor, noviembre de 2021.

No obstante, se evidencian ciertos rezagos de épocas anteriores en las que la participación todavía se encontraba en desarrollo, pues era considerada como una prestación que brinda el Estado al ciudadano y no como una verdadera iniciativa de la población para poder intervenir en la toma de decisiones. Esto se refleja, por ejemplo, en el hecho de que, como se indica en una entrevista, un grupo de dirigentes barriales haya tenido que solicitar a la AZQ que sean considerados para las sesiones en las que se va a decidir sobre el presupuesto, durante la vigencia de la Ordenanza No. 102.¹⁴ También está el caso en que, tras la implementación de una nueva dependencia municipal (Regula tu barrio), ésta absorbió el presupuesto participativo con la intención de que se legalicen los barrios, en el período 2009-2014.¹⁵

Hay que señalar finalmente que durante la discusión para aprobar la Ordenanza No. 102, existieron importantes objeciones al proyecto, sin embargo, se aduce que las mismas fueron ignoradas y que eso motivó las constantes tensiones entre los grupos sociales y la administración.¹⁶

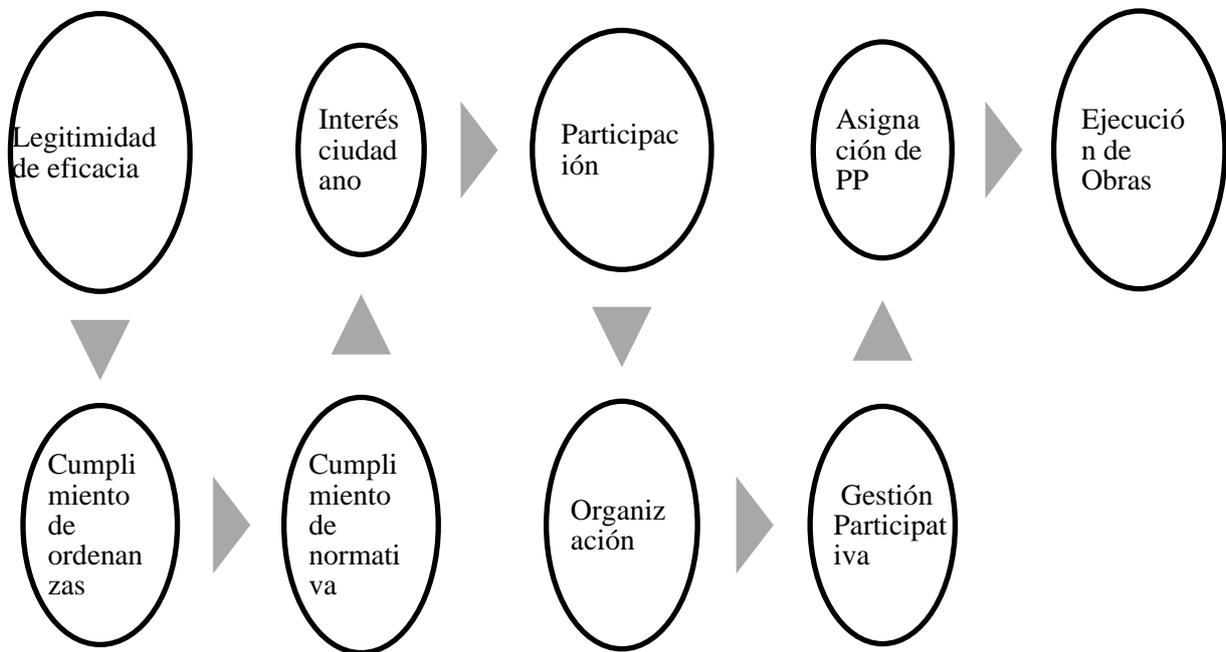
¹⁴ Ana Lema (Dirigente barrial), en conversación con el autor, noviembre de 2021.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ José Calderón (Dirigente barrial comunitario), en conversación con el autor, noviembre de 2021.

4.1.2. Legitimidad de eficacia

Figura 4.3. Instrumentos Jurídicos y proceso evolutivo de la Participación Ciudadana



Como se puede visualizar en la figura 4.3. la legitimidad de eficacia tiene un proceso que se constituye en tres objetivos importantes; Gestión participativa, asignación de PP y la ejecución de obras. Dentro de las entrevistas a informantes claves, en el levantamiento de información para esta investigación; se sitúa en un rango medio el cumplimiento de la ordenanza y las normativas de participación ciudadana, debido a la falta de ejecución de las obras por parte de la AZQ. Además, se percibe desde los representantes de la institución, un bajo interés ciudadano en participar de diferentes asambleas, lo que no siempre permite obtener buenos resultados para la comunidad.

Existe desconocimiento de parte de la sociedad civil sobre la asignación de presupuestos para distintos proyectos, por ejemplo, dentro del ámbito social. Refiere, K. Herrera: “Hubo algo de capacitación, pero algo que en general la gente no conoce, (...) hay desconocimiento para otros colectivos, grupos sociales que no saben que hay un presupuesto para eso, y si aumentara el conocimiento más gente podría acceder, y sería en verdad más democrática la participación”. Sin embargo, una parte de la población, por anteriores procesos de participación ciudadana, han ganado en conciencia social y organización en busca de la

reivindicación de sus derechos, es decir tienen conciencia sobre los mecanismos y la ley para que las comunidades organizadas puedan acceder al presupuesto participativo y mejoras en sus barrios.

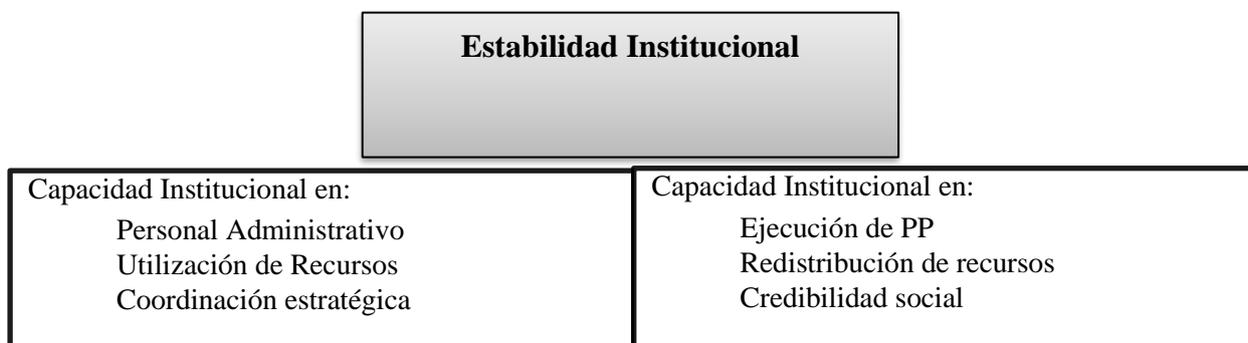
Los procesos de legitimidad están condicionados al cumplimiento de las bases de la normativa y ordenanzas que la regulan, y a mantener la credibilidad social, para lo cual es imprescindible tener un alto porcentaje de consenso ciudadano y ejecución de propuestas, pues la administración es frecuentemente medida por los resultados que presenta en cuanto a demandas y obras realizadas. De facto, en el Código de Ética emitido por el Ex Alcalde Augusto Barrera, con Resolución N° 0010, se establece como principio de eficacia, la obligación de que la actuación de la Municipalidad, a través de sus servidores y colaboradores se traduzca, en la efectivización de los resultados esperados por la ciudadanía ya sea de forma individual o colectiva.

Asimismo, una buena gestión participativa, está asentada en el debido uso de los canales de comunicación y participación conjunta para la toma de decisiones de forma integral, de hecho, fue parte importante en la administración de M. Hernández, quien menciona:

“implementamos en la zona como parte de GP, eran las mesas sectoriales de trabajo (...), tratamos de hacer que no se tomen las decisiones unilateralmente, sino que siempre vayamos en consenso con la gente”. Estos son indicios, de un paulatino proceso integral de participación, ahora bien, para asegurar eficacia dentro de la capacidad institucional, es necesario articular competencias y objetivos de planificación urbana para construir ciudad, con todos los actores sociales.

4.1.3. Estabilidad institucional

Figura 4.4. Relación de la estabilidad institucional



La estabilidad institucional, se basa en un fortalecimiento de las capacidades institucionales, como se indica en la figura 4.4. En la AZQ, en el periodo de gobierno de 2014 a 2019, la percepción de la ciudadana hubo una alta rotación en cuanto al personal administrativo y la utilización de recursos, pues el cambio constante de administradores zonales incurrió en un bajo porcentaje de ejecución obras y el descontento de la sociedad civil, que posteriormente se organizó para demandar el cumplimiento de sus derechos. Así lo menciona M. Catellanos, una dirigente barrial “Francamente parece que no sabían la medida del servicio que venían a realizar, me parece que no estaban preparados de pronto para el cargo que venían a desempeñar. Entonces había una inestabilidad muy fuerte”. Como esta, otras experiencias confluyen en una insatisfacción del manejo de la AZ.

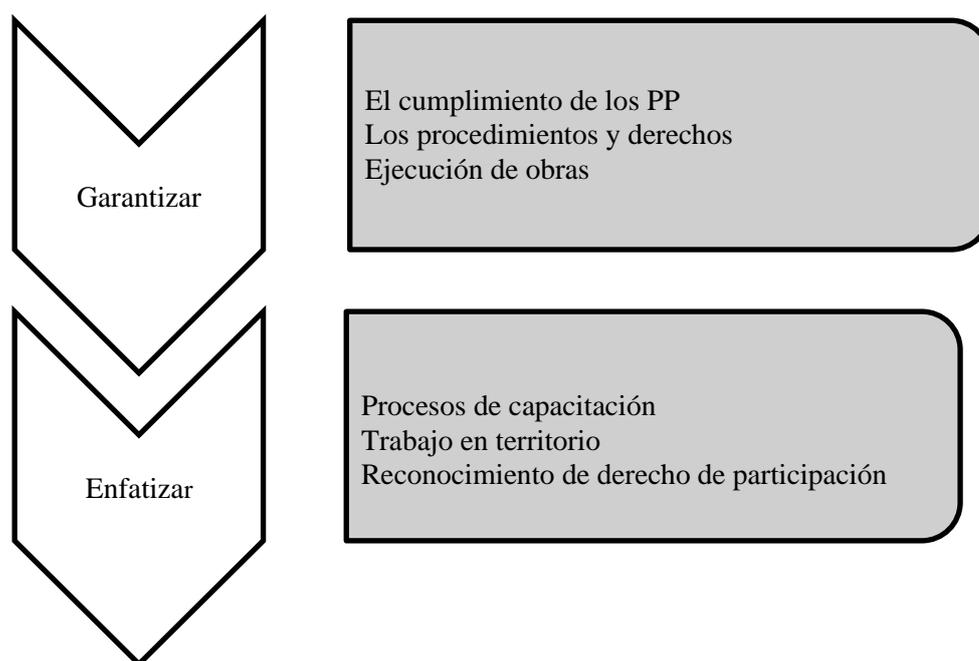
Las capacidades institucionales desde la administración zonal, no se vieron fortalecidas para solventar las problemáticas sectoriales, sino más bien tuvieron un debilitamiento que impidió la ejecución de los PP y la redistribución de los recursos. Esto, primeramente, porque la capacidad administrativa o burocrática no estuvo sostenida en una estructura orgánica, que sea funcional para la definición y coordinación estratégica de los cargos y actividades dentro de la AZQ y en segundo lugar en el tema presupuestario existió un déficit de cumplimiento, pues no se ejecutaron adecuadamente las obras por la inestabilidad administrativa que atravesó la AZQ. Además de que los recursos disponibles son insuficientes. “Los recursos nunca fueron suficientes para satisfacer todas las necesidades que tenía la gente”, réplica una entrevistada, pues son muchas las necesidades a cubrir y limitado el tiempo y el presupuesto.

Cabe indicar también que estas contradicciones en la administración y gestión pública, tales como los cambios de administradores, evitan que se produzca y mantenga el orden social que es además un logro institucional pues aporta a su estabilidad y legitimidad. Esto, entendiendo que la estabilidad está estrechamente ligada al grado de legitimidad de la institución y por ende a su capacidad de garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos.

4.1.4. Compromiso institucional

El compromiso institucional está medido tanto en la garantía que otorga en el cumplimiento de los PP, la ejecución de obras y los distintos procedimientos, como también en el énfasis a las fases de un eficiente proceso de participación ciudadana. Siendo el Gobierno del DMQ una institución de larga trayectoria regida por los principios de la Constitución de la República, las leyes y el establecimiento de varias resoluciones y ordenanzas, que garantizan el cumplimiento de fines y objetivos, considerados en la ley como los PP, alianzas estratégicas, la ejecución de obras y el respeto a los procedimientos y los derechos ciudadanos. Tiene el compromiso público de servicio a la ciudad, sin embargo de ello, en el caso en particular de la AZQ, con los cambios tanto a nivel jerárquico superior como en la AZ, a criterio de representantes, dirigentes y actores sociales, no se alcanzó a cubrir las demandas y expectativas de las parroquias, barrios y sectores, aunque se reconoce que con la normativa, cuyo proceso se inició en el periodo de Paco Moncayo y se fortaleció en el periodo de Augusto Barrera, surgió un variable conducto de participación.

Figura 4.5. El proceso del compromiso institucional



En la administración de Barrera, sobre todo por la capacitación a los dirigentes, la presencia en territorio, reconocimiento del derecho a la participación y a la toma de decisiones sobre la ejecución de obras en su sector y las reuniones masivas con la ciudadanía, parte importante dentro del compromiso institucional. En esta línea, como muestra en la figura 4.5. y tal como menciona M. Garcés, Coordinadora Territorial del SGP, parroquia La Ecuatoriana, “Hacíamos trabajo de campo y trabajo administrativo también. El trabajo de campo era el más fuerte, nosotros nos encargamos de coordinar las mingas, un proyecto que nació con Barrera que implicaba movilizar los recursos en favor de un sector, de un barrio”.

Posteriormente en la administración de Mauricio Rodas, según la apreciación de la ciudadanía, no hubo mayor avance en cuanto a capacitación ni sostenimiento a las dirigencias barriales, sobre la aplicación de la normativa, pese a que se rescata el incremento del PP, pero que debido al mal escogimiento de los administradores se generó una inestabilidad que desencadenó la ineficiencia de la administración pública e incumplimiento de las obras programadas, que finalmente produjo la inconformidad de la gente con los actores políticos e incluso en las dirigencias barriales, expresa S. López, dirigente barrial:

(...) en cuanto a la AZQ el problema fue el cambio de administradores, realmente Quitumbe como tal sufrió muchísimo la AZ, creo que hubo 8 administradores. Entonces eso sí hizo

mucho daño a la credibilidad, eso no era bueno. Cambiando de administrador se convirtió en muy negativo.

Si bien la institución permanece consolidada, la falta de un liderazgo adecuado, así como la falta de tino para la designación de los administradores, los intereses y manipulación política produjo el despliegue de la acción colectiva contenciosa, que se vio plasmada en diversas protestas y manifestaciones que demandaban la ejecución de los PP y obras para los barrios.

4.1.5. Predictibilidad institucional

Figura 4.6. El proceso de predictibilidad institucional



En los periodos de Paco Moncayo y Augusto Barrera, se afianzó la seguridad jurídica, en el primer caso se discutió y estableció la normativa que regula los procesos de participación ciudadana y PP, lo que constituyó un precedente primordial en los mecanismos de gestión participativa e involucramiento de los actores de los diferentes barrios y comunidades de la administración. Siendo importante en la constitución de la predictibilidad institucional como muestra en la figura 4.6. en el segundo caso, se consolidó la normativa y participación ciudadana a través de la capacitación a los líderes comunitarios que fueron facultados para una buena organización y el ejercicio respetuoso, pasivo y efectivo de sus derechos por ejemplo, B. Lema, dirigente barrial, cuenta su experiencia en este aspecto; “lo bueno que tuvimos en el periodo anterior había muchísima capacitación a líderes barriales, mucha capacitación, de participación que tuvimos la oportunidad eso nos empoderó”. Se logró una planificación adecuada en consenso con las asambleas ciudadanas y el PP, por lo que dio como resultado un relativo orden social sin mayores inconvenientes para la administración.

En el periodo de Mauricio Rodas, si bien no hubo un retroceso palpable en la vigencia de la normativa; debido a la alta inestabilidad administrativa zonal, se perjudicaron los procesos de las asambleas ciudadanas para la construcción del PP. Por cuanto la inseguridad jurídica en temas administrativos dio paso a un escaso porcentaje de inversión, lo que supuso la incredulidad de la gente en el buen funcionamiento del aparato administrativo, de esta forma surgió las medidas de hecho en la acción contenciosa inclusive llegando a medidas extremas de la sociedad civil como el encadenamiento de algunos dirigentes barriales para visibilizar sus legítimas demandas, ser escuchada su voz y lograr la consecución de obras solicitadas.

4.1.6. Producción material y simbólica de la participación

Figura 4.7. El proceso de participación



La figura 4.7. hace referencia a que la ejecución de obras y reconocimiento de derechos de participación, son el resultado tanto de la gestión de la ciudadanía como el de una eficiente y eficaz administración institucional. Sin embargo, no reflejan el grado de organización comunitario, el interés ciudadano, la solvencia de las necesidades básicas, el cumplimiento del PP y los lineamientos institucionales. Son más bien, producto de una acción contenciosa que se despliega por el debilitamiento de las capacidades institucionales, que emerge del descontento social y está cifrada en las múltiples problemáticas económicas y sociales que afronta el sector.

Lo añadido es palpable en medida que, muchas de las obras conseguidas han sido desde la movilización social, desde la manifestación, protesta y desde la producción simbólica de la

participación, la cual está en constante evolución y transformación. Tal como considera C. Páez, ex Concejal del DMQ:

me parece que la gente comprende, digamos no de inicio, pero finalmente los niveles de responsabilidad de cada instancia (...) el dirigente popular llega a comprender aquello, que hay temas que corresponde al Gobierno Nacional, otros que pueden ser resueltos por el municipio, unos en la AZ, sobre todo aquellos proyectos pequeñitos.

Justamente, en este punto es necesario mencionar la discusión de las capacidades públicas de cada una de las instituciones y las competencias de las AZ, que, habiendo un presupuesto de calidad, y más aún en los PP requería de un mantenimiento de las capacidades institucionales, sin dejar de lado los años de aprendizaje de las administraciones de Moncayo y Barrera. Este colapso a nivel de la administración institucional, en parte, se identifica por la coyuntura política discutida previamente en este trabajo, pero también por un colapso en las capacidades del modelo de gestión presentadas por quienes lideraban los espacios en la AZQ.

Entonces, el ciudadano empieza a tomar posición frente a la institución, reconoce sus derechos y exige su cumplimiento, especialmente los líderes formados empíricamente o con cierto nivel de capacitación, que conlleva a ser exigentes con la consecución de obras y con las instituciones; y ya no es solamente desde la administración, como lo percibe J. Calderón, dirigente barrial “los administradores juegan un rol protagónico en la interacción digamos de esta construcción de ciudad”. Empero, es un proceso continuo el fortalecimiento de las y los ciudadanos en temas de gestión participativa, democracia, canales de participación, etc., para lograr una intervención en el proceso de creación de las fases de políticas públicas y su implementación; pues como añade S. Tasiguano ,Coordinadora territorial: “Si bien los dirigentes se han fortalecido, todavía falta lo que es un tema de concientización, de todo lo que es el Derecho a la ciudad, de la importancia de trabajar en los principios de la participación, de la solidaridad, del tema más integral que la participación sea parte de los jóvenes”.

Esto da cuenta de la necesidad de destinar recursos para el fortalecimiento de la gestión participativa, especialmente en el sector joven de la población, para reforzar su intervención en las decisiones de ejecución del PP en sus barrios.

4.2. Acción Colectiva Contenciosa

4.2.1. Proceso organizativo

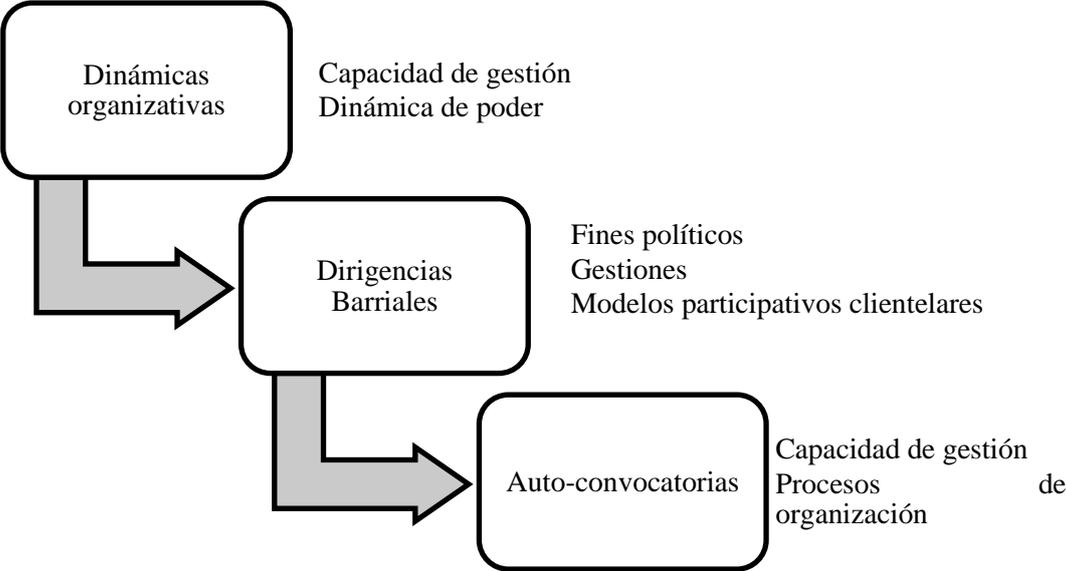
Las dinámicas de organización territorial en la AZQ se pueden analizar a la luz de las estrategias de coordinación territorial por parte de la organización barrial, las acciones emprendidas en la búsqueda de una autonomía del modelo de gestión a la par de la autoconvocatoria como un proceso independiente de la AZQ, es decir un proceso que nace desde la ciudadanía. La organización de la ciudadanía no estaba exenta de disputas territoriales entre dirigentes barriales, los llamados “cacicazgos¹⁷” eran comunes en las dinámicas organizativas, es decir, espacios monopolizados por un dirigente o ciertos grupos de dirigentes, sea bien por su capacidad de gestión, o por el manejo de dinámicas de poder en el territorio. En su mayoría, las convocatorias y las formas de organización social iban de la mano de la presencia digital y en medios, que permitía visibilizar las movilizaciones sociales, las dinámicas de poder presentaban la necesidad de hacerse escuchar por parte de la ciudadanía, por lo cual, era necesario la convocatoria a medios de comunicación, así como acciones específicas de protesta que les hicieran escucharse en la ciudad, como el barrer la AZ como símbolo de protesta, o el diseño de memes y cadenas de mensajes en redes sociales.

Por otra parte, las dirigencias barriales a juicio de la ciudadanía fueron utilizadas como plataformas políticas que permiten dar a conocer su imagen en el escenario político electoral. Asimismo, la dirigencia barrial corresponde a un caminar en solitario, es decir, surgen como un escenario prolijo que permite la regularización del barrio hacia la esfera pública, por lo tanto, se presenta a la AZQ y las dirigencias barriales con el objetivo de acceder a los PP. Sin embargo, en la praxis, dista mucho de sus principios, ocurre que a posterior de ser elegidos la directiva barrial queda solamente de la mano del presidente del barrio que en ocasiones es el único que gestiona los procesos organizativos. Asimismo, los procesos organizativos tuvieron un componente digital, pues las convocatorias se realizaban a través de redes sociales y se llevaba un seguimiento mediante la presencia en redes sociales tanto de las ligas barriales,

¹⁷ El cacicazgo o cacicato hace alusión al liderazgo de un clan o grupo sanguíneo que se perpetúa en el tiempo. En el contexto popular en Ecuador, se refiere a liderazgos que se perpetúan en el tiempo, ejerciendo control sin rotación ni cambios en el modelo de gestión.

como los eventos culturales, así como las noticias que acontecían en los barrios de interés general de la ciudadanía.

Figura 4.8. Dinámicas de organización territorial



En cuanto a la capacidad de autoconvocatoria, generalmente se da en eventos como mingas barriales que buscan mejorar las condiciones de su entorno cercano. Su punto de actuación mayor es cuando requieren presentarse en escenarios complejos, es decir, la capacidad de convocarse se encuentra ligada a las necesidades ciudadanas, generalmente en situaciones particulares cuando aún es necesario la realización de procesos de regularización del barrio, adoquinamiento, estructuras públicas; mientras cuando las necesidades básicas se encuentran subsanadas los procesos organizativos se debilitan, y, por tanto, tienen fines meramente operativos. Otro aspecto en el cual se apoyan las dirigencias barriales era en la convocatoria digital con el uso de redes sociales, lo que les permitía tener un posicionamiento virtual de sus acciones, así como visibilizar sus gestiones en lo local.

Si bien los modelos organizativos en la AZQ tienen una lógica de solventar sus necesidades, existe una política clientelar que está arraigada en la memoria colectiva; es decir, no existe una conciencia ciudadana de un bienestar colectivo hacia el otro, sino con los míos. Esto desencadena en alianzas y favores políticos para tener acceso a obra pública, lo que termina por generar un desgaste organizativo.

Sin embargo, como se aprecia en la figura 4.8. las dinámicas organizativas a pesar de ser de partes distintas, confluyen en medida que su capacidad de gestión y procesos de organización persiguen los mismos fines de acceder a la construcción de los PP y por ende a la ejecución de obras.

Las acciones que permitían la organización popular en la AZQ tenían un proceso histórico de conformación que se vinculaba directamente con la AZQ. En el periodo de Barrera (2009-2014) existió una serie de procesos de capacitación y formación de líderes barriales, enfatizando fuertemente en la autonomía de decisión que perduró en el tiempo y sentó las bases de la gestión del SGP. Mientras en el periodo de Rodas se desistió de esta práctica y las capacitaciones se centraron en la formación de emprendimientos con una lógica más comercial. Que, si bien permitió ciertos espacios de acción para grupos de emprendedores, terminó por debilitar otros espacios. Sin embargo, aquel desgaste se dio a posterior, pues con una ciudadanía capacitada, con dirigentes “(...) bien duros, bien fuertes, bien rebeldes” (1) que exigían que sus derechos se respeten, se encontraban organizados y en constante actualización de lo que ocurría en su comunidad.

4.2.2. Demanda ciudadana

La inconformidad con la AZQ se entiende desde diversas perspectivas, por un lado, la inestabilidad política dirigencial que sufría la AZQ debido a su alta rotación de Administradores impedía un proceso articulado de trabajo que garantice el correcto manejo del sector público, por otra parte, el desconcierto con el cambio de ordenanza 102 y 187 y en un tercer espacio la incapacidad de atención a problemas prioritarios que tenían los barrios de la AZQ. Asimismo, esto de la mano de los conflictos propios de las disputas entre barrios y comerciantes informales por la ocupación del espacio público.

La protesta ciudadana se manifiesta desde varias voces, dirigentes barriales lo atribuyen a que requerían solventar las necesidades de su barrio:

(...) iban cambiando, como decirte, no duraban más de dos meses, entonces, no podían hacer un trabajo sostenido en el territorio, no podían hacer un trabajo de decisión, y ese era el sentido (...) porque cada cierto tiempo, el administrador era, o bien renunciaba, o bien removido (2).

Aquella falta de liderazgo y continuidad en la gestión terminaba por retrasar los trámites administrativos que permitían el acceso a obra pública, por lo cual la ciudadanía tenía que comenzar nuevamente con el proceso de comunicarse con el administrador asignado, lo que ocupaba tiempo y retrasaba la actividad. Asimismo, esta rotación de Administradores se daba por demandas que los administradores no conocían el territorio, lo que terminaba en un círculo de problemáticas con el tiempo. La AZQ tuvo 8 administradores en el periodo 2014-2019, aquello dificultaba la planificación de política pública, sobre todo, en cuanto a que requiere tiempo el conocimiento territorial lo que termina por una administración ineficaz; hecho que lo manifiesta un dirigente barrial “(...) querían hacer una obra, le cambiaban al administrador, y tenían que otra vez comenzar de nuevo, hacer la gestión y eso truncaba muchas de las acciones de mejora” (2).

En cuanto a la visibilización de las acciones de denuncia por parte de la ciudadanía, una de las estrategias utilizadas para captar la atención de los medios de comunicación fue tener un modelo organizativo que encamine acciones de protesta que sean llamativas para los medios de comunicación, y, por tanto, se empiece a hacer eco de las mismas y se presionen a las autoridades municipales. Ejemplo de ello están, la toma de Quitumbe en varias ocasiones por parte de los líderes barriales, el trapear la administración como un referente simbólico de legítima defensa y que están en contra de la “suciedad” que representaba la administración en ese momento, el encadenamiento de una mujer como medida de protesta ante la nula atención de las problemáticas e ingobernabilidad que tenía el sector Quitumbe.

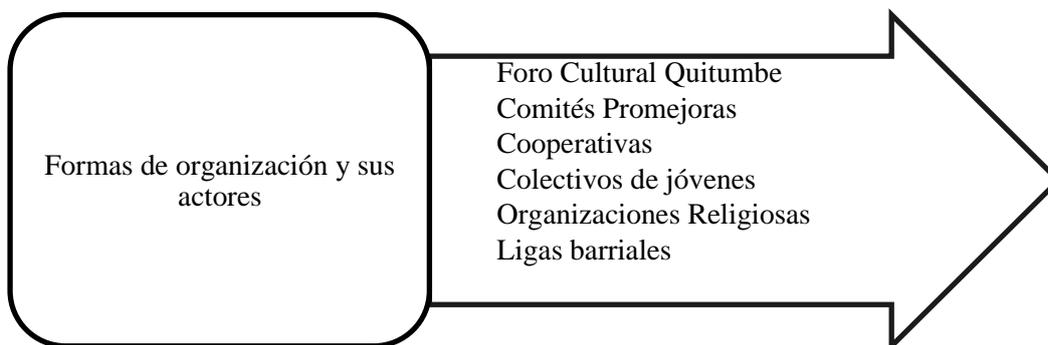
Entre las problemáticas que sufría la AZQ, en su inestabilidad política se desencadenó un déficit en la ejecución presupuestaria, lo que representaba una reducción de presupuesto para los años posteriores. Esto implicó que los dirigentes barriales cuestionaron las acciones administrativas, a juicio de ellos era inadmisibles el perder recursos económicos, pues en Quitumbe las necesidades eran apremiantes. La estructura administrativa que intervenía la AZ a juicio de las dirigencias barriales tenía en secreto a voces los intereses de cuotas políticas que entendían la gestión como un botín a ser administrado. La suma de estas acciones implicó una movilización por parte de las dirigencias, en específico ante los cambios en las formas de acceder a los mecanismos participativos, pues quienes iban a la cabeza de los comités barriales eran excluidos debido a la creación de asambleas locales barriales que en ciertos

casos terminaba por generar disputas internas, dando la opción de la AZ de priorizar aquellas dirigencias reconocidas alineadas a sus intereses políticos.

El hacerse escuchar era fundamental para la atención a las necesidades de la ciudadanía, las primeras manifestaciones que realizaban los dirigentes si bien llegaban a oídos de la administración no pasaban a otras instancias, por lo cual para visibilizarse se empezó a llevar tambores, bombos, platillos y ante el hartazgo de obtener respuesta se encadenan, con esta acción en específico y el simbolismo que representa los medios de comunicación empiezan a cubrir estos espacios, y por tanto a ser tomados en consideración a nivel político administrativo. Finalmente, la presión de los medios de comunicación terminó por obtener resultados, es decir, la visibilización en un escándalo de los medios obligó al gobierno de Rodas a ejecutar acciones.

4.2.3. Formas de Organización Social

Figura 4.9. Organización Social



Si bien las dirigencias barriales correspondían el foco central de acción en las demandas ciudadanas, existían otros actores que generaban espacios de organización en el territorio. En la figura 4.9. se representan los distintos actores y las formas de organización. El Foro Cultural Quitumbe (FCQ) un espacio de carácter artístico que se constituyó en la AZQ de artistas, y para artistas con influencia a nivel barrial. Los comerciantes autónomos que se dedicaban al comercio informal en las avenidas más transcurridas de la AZQ, Los comités promejoras como espacios de organización independientes en beneficio comunitario. Las cooperativas, con los socios que se encuentran en barrios informales y en proceso de legalización. Asimismo, están los colectivos de jóvenes, organizaciones religiosas y las ligas barriales de carácter deportivo.

Es de comprender que los principios organizativos de las dirigencias barriales están enlazadas directamente a la posesión de un predio urbano, es decir, en términos generales quienes poseen uno son aquellos que pueden organizarse, y por tanto ser legitimados por las instituciones y ser catalogados de hecho. Mientras que en el otro grupo están los barrios en proceso de legalización donde los poseedores de un predio están en trámite de escrituras, y por lo tanto su conformación es de hecho. Asimismo, se encuentran los arrendatarios, quienes no son dueños de un bien inmueble, y, por tanto, en la praxis, en su mayoría, son alejados de la dirigencia barrial. Esto debido al tiempo y el arraigamiento que considera la ciudadanía a la hora de ejecutar acciones movilizadoras o de beneficios por el barrio, pues quienes poseen un predio son en primera instancia los más interesados en que se ejecuten acciones de mejora en las condiciones de vida en su comunidad. Sin embargo, es latente la necesidad de procesos vinculativos tanto de jóvenes, arrendatarios y otros actores sociales que buscan encaminar acciones para ser visibilizados en la esfera pública.

Los encuentros entre las organizaciones sociales se daban a la par de objetivos comunes, ejemplo de ello el FCQ coordinaba con los barrios para brindar un espacio lúdico y de espectáculo que se conocía como “La Fiesta Llega a mi barrio”, al mismo tiempo que recibía apoyo por parte de la AZQ, por lo cual se generaba acuerdos con los dirigentes barriales en cuanto al correcto trato con respeto e integridad y las facilidades de un espacio adecuado para la ejecución de actividades artísticas. Otros puntos de encuentro se daban entre los comités pro mejoras, ligas deportivas y dirigencia barrial, en cuanto a mingas de limpieza, adecuación de espacios y movilizaciones.

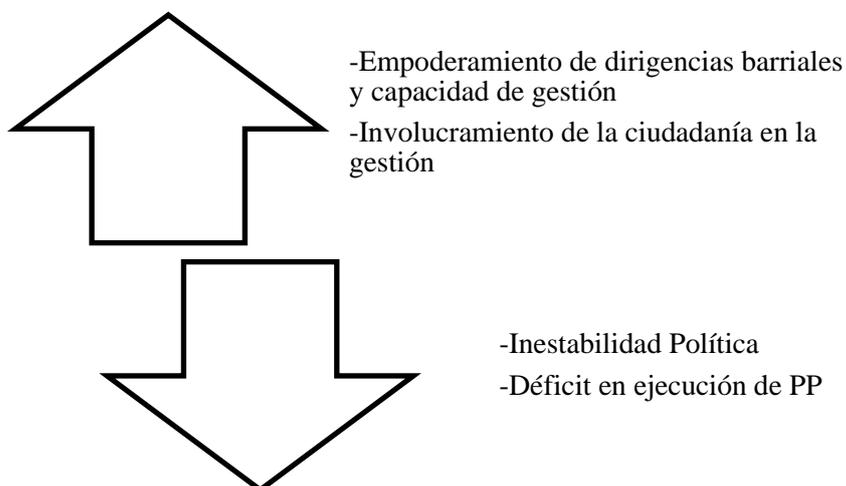
Sin embargo, las disputas territoriales entre grupos y colectivos también formaban parte de la dinámica de la AZQ, entre las más destacadas se encontraban los conflictos de las dirigencias barriales con los comerciantes autónomos por la lucha del espacio público, por parte de los primeros se alegaba que el comercio informal impedía el desarrollo ordenado de la ciudad y afectaba los emprendimientos en las zonas comerciales, así como ser el espacio propicio para solapar actividades delincuenciales y venta de drogas; mientras que de parte de los comerciantes autónomos se hacía el llamado a la libertad de trabajar al ser un grupo de escasos recursos económicos y ante las necesidades de solventar sus familias.

Entre otras disputas también existían las dobles directivas, donde debido a las disputas en los liderazgos, se terminaban por organizar personas afines y se proclamaban directivas paralelas. Esto a efecto de la AZQ dificultaba el trabajo en territorio, pues significaba en un inicio por parte de los técnicos municipales un proceso de mediación del conflicto en caso de ser posible, y en otros se limitaba al reconocimiento de aquella que estaba alineada a la línea política de la AZ.

4.2.4. Percepción Ciudadana

En la AZQ en el periodo 2014-2019 como hemos detallado en anterioridad existió una inestabilidad política durante los dos primeros años con la alta rotación de administradores y una ejecución presupuestaria ineficiente, que, sin embargo, se mantuvo a flote debido a los niveles de empoderamiento de las dirigencias barriales y los técnicos en territorio que mantuvieron los PP en ejecución atendiendo las principales necesidades de los barrios. A posterior se apaciguaron las movilizaciones, y existió una mayor estabilidad política por lo que se pudieron ejecutar los presupuestos de manera adecuada.

Figura 4.10. Involucramiento y percepción ciudadana

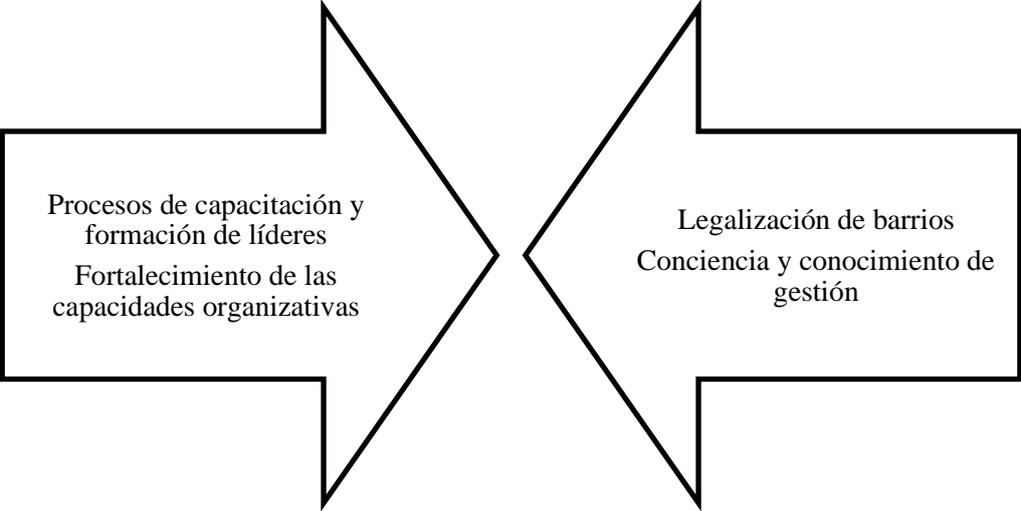


En la figura 4.10. se puede apreciar que el involucramiento de la ciudadanía en la gestión municipal llegaba por varias vías, por una parte, estaban los PP como un mecanismo de participación privilegiado aquel que se asignaba obras mediante un proceso de asambleas ciudadanas de los barrios legalmente constituidos, también por afinidad de carácter político, en el cual un barrio solicitaba una obra de carácter complementaria y accedía a ella por su

alineación a la línea política del gobierno, lo que le daba prioridad en la atención. Otra acción podría darse por la capacidad de gestión en la cual los barrios se organizaban en mingas y solicitaban un apoyo de las diversas entidades públicas generando compromiso vinculativo debido a la visibilización en los medios de comunicación. Mientras la más notoria y la destacada a lo largo de este trabajo es la acción colectiva contenciosa a través de las manifestaciones en la AZQ que en legítima protesta se visibilizan las necesidades de los barrios por lo cual la AZ se veía en la obligación de solventar con obra y acciones inmediatas que permitirían cambiar las ansias que se daban por parte de la ciudadanía organizada.

4.2.5. Cultura de Participación

Figura 5.11. Confluencia del tejido organizativo



Los procesos de capacitación en liderazgo, participación ciudadana y derecho a la ciudad que se brindaron en el periodo de Barrera fortalecieron el tejido organizativo y la capacidad de los barrios de conocer sus derechos y los mecanismos participativos, por lo cual era notoria una cultura participativa en cada uno de los barrios de la AZQ, como se aprecia en la figura 4.11. existe una confluencia del tejido social, esto a la par de las legalizaciones de barrios que se lograron en este periodo dio la oportunidad de tener una dirigencia con consciencia y conocimiento sobre el manejo institucional.

Ahora, si bien existía una cultura participativa, el régimen asambleario que se implementaba en los PP repercutía en la adopción de alianzas entre barrios fortalecidos con el fin de acceder a obra, mientras que los más débiles eran replegados. Es decir, en las asambleas ciudadanas que nacen como un espacio de discusión y generación de propuestas para la asignación de obras prioritarias al beneficio común terminaba por convertirse en la “capacidad de gestión” de los dirigentes barriales de conformar comitivas, alianzas para contar con los votos necesarios para que ciertas obras sean priorizadas. Aquello, dejó de lado las obras de proyectos sociales que, desde un inicio no tenían lineamientos claros para su asignación, pero que eran valiosas para el desarrollo comunitario.

Por tanto, la problemática de la cultura participativa es que los barrios consolidados son aquellos que se encuentran organizados y por su experticia conocen los mecanismos de gestión en la AZQ, por lo cual pueden acceder a obra pública con mayor facilidad. Sin embargo, no son aquellos que requieren una atención prioritaria, pues justamente los barrios que están en proceso de regularización o recientemente legalizados no disponen de experticia ni alianzas con otros barrios, por lo cual quedan al margen de las obras, siendo ellos los que requieren mayor atención, pues sus necesidades básicas de atención aún no han sido cubiertas.

Las acciones barriales y cultura participativa por fuera de la esfera institucional generalmente se encontraban alineadas a la organización de eventos barriales como mingas y congregaciones de carácter religioso, así como bingos y apoyo a miembros de la comunidad. Sin embargo, era notoria la existencia de una dependencia hacia las instituciones públicas en la planificación barrial, pues en los casos se solicitaba maquinaria, recursos económicos y asignación de obras. Que, si bien son obligación de las mismas apoyar las iniciativas de carácter ciudadano, aquello le quitaba espacio a la organización comunitaria independiente, pues vinculaba el manejo de los actores políticos apropiándose de las gestiones de las dirigencias para justificar los presupuestos de la AZQ.

Conclusiones

La red de hipótesis que se ha propuesto se sustenta en que la acción colectiva contenciosa se fortalece en un contexto de debilitamiento de las capacidades institucionales; cuando existe incumplimiento por parte de la institución, inestabilidad estructural y organizativa, surge una motivación del pueblo para crear acciones que les permitan ser escuchados. A esto se suma la ausencia de un sistema de participación real y efectiva por parte de la ciudadanía. La existencia de un ordenamiento jurídico (constitución, leyes y ordenanzas) acerca de la participación ciudadana de nada servirán si no se reúne dentro de la administración pública las condiciones adecuadas que garanticen su cumplimiento en la práctica.

Se valida la hipótesis de que la acción colectiva contenciosa se fortalece en un contexto de debilitamiento de las capacidades institucionales; cuando existe incumplimiento por parte de la institución, inestabilidad estructural y organizativa, surge una motivación del pueblo para crear acciones que les permitan ser escuchados. En este contexto la AZQ se ve obligada a tomar acciones alineadas a las demandas ciudadanas, y lo que establece el SGP, lo que se enmarca en el cumplimiento parcial de la hipótesis de que, ante el incremento de reclamos y demandas ciudadanas, la AZQ ha implementado estrategias y mecanismos de promoción de las instancias de participación, lo cual fortalece y reivindica las capacidades institucionales de la administración.

Se puede evidenciar que la AZQ en el periodo 2014-2019 tuvo una etapa inicial con una alta rotación de administradores zonales, y un liderazgo nulo, así como un SGP ineficiente, es en este momento donde la acción colectiva contenciosa emergió como una alternativa para incidir en la producción de la ciudad, pues ante la necesidad de obras e inversión pública se dieron una serie de movilizaciones, aquello repercutió en una reestructuración de los perfiles de liderazgo e inclusión de las dirigencias barriales en la toma de decisiones y los procesos participativos, en un periodo de calma y estabilidad política, finalmente en época electoral la coyuntura política no permitía opciones políticas a las autoridades de turno, por lo que la ciudadanía estaba más a la expectativa de la futura administración, que las acciones que desarrollaba la acción municipal.

La participación ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito ha sufrido un largo proceso de transformación y evolución, no obstante, cada etapa ha aportado con importantes

elementos que integrados han conformado un sistema sólido, que más allá de sus logros sigue siendo perfectible. La institucionalización de esta figura, a través del SGP no deja de ser discutida, sin embargo, está condicionada a la manera en la que el Estado lleve adelante dicho proceso. En épocas pasadas, esto se ejecutaba creando en la administración pública departamentos orientados a fomentar la participación. Hoy se sabe que la mencionada política pública implica más bien el reconocimiento real y total del poder que tiene el ciudadano en la toma de decisiones, por lo que se materializa así el ideal de que la soberanía radica en el pueblo. Por otro lado, se evidencia y fortalece el concepto de *mandantes* y *mandatario*, de acuerdo con el cual las autoridades están para servir a la población y no viceversa.

En cuanto a la participación ciudadana evidentemente va a tener que ser analizada por sectores (AZ). Este es un detalle no menor, pues la participación se encuentra segmentada y limitada por los administradores zonales, lo que se evidencia en las esferas de nivel barrial donde la fragmentación de la organización limita la acción territorial, por lo que se requiere reenfocar sus campos de acción en espacios con nivel de incidencia como lo son las AZ. En este marco, probablemente la intervención de autoridades conocidas como *mandos medios* provoca que la intermediación entre la ciudadanía y el poder se relativice, aun cuando el tamaño de la ciudad exige dicho tipo de organización.

El actual SGP en el DMQ tiene deficiencias que se han acumulado con los años, pues conserva rezagos del manejo de la participación, en donde es posicionada por parte de los gobiernos, y no con un impulso ciudadano en los modelos de gestión, lo que es una tensión consustancial a la participación. Esto se evidencia en los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a dirigentes barriales, como también del mapeo de actores, de los cuales se colige que, a pesar de los avances logrados a través de las ordenanzas municipales, el ciudadano todavía tiene que esperar de la administración su oportunidad de participación. Lamentablemente, la administración pública sigue siendo la protagonista de la participación y no el ciudadano. La debilidad de la administración a la hora de generar y asignar presupuestos participativos, junto a la escasa socialización de la participación y la creciente desconfianza de la población en las autoridades, provoca que la ciudadanía no pueda verse involucrada en la toma de decisiones. Este punto se enmarca el cumplimiento de la hipótesis de que las capacidades institucionales de participación se organizan con una estructura jerárquica, en

donde se da una vinculación de líderes de las organizaciones y personas que cuentan con información privilegiada en la AZQ.

Se cumple la hipótesis de que, ante la existencia de una normativa que regula la participación ciudadana en el DMQ se exige una adecuada formación y capacitación de los líderes barriales y movimientos sociales, a fin de que puedan acceder de manera efectiva a los mecanismos de participación y generar incidencia territorial. Pues hay una notable *desconexión* entre Estado y particulares, provocada principalmente por el primero, al no contar con los recursos económicos necesarios para tal efecto o no poder resolver la falta de liquidez; por otro lado, la ausencia de una verdadera apertura por parte del DMQ y de las AZ hacia las propuestas ciudadanas genera temor y rechazo en la población, que buscan alternativas para inmiscuirse en la esfera pública a través de la acción contenciosa.

En el caso específico de la AZQ, se demuestra que los presupuestos participativos parroquiales se han incrementado del 2016 al 2018, con un declive en el año 2019, lo que se puede considerar como una excepción a la regla de irregularidad presupuestaria. Sin embargo, aquello no refleja la realidad territorial donde los PP son un mecanismo privilegiado de participación, pues son aquellos que permiten la incidencia en un plano material, y por tanto tienen una serie de normativa y regularización que gestiona a partir de la AZ y no de la ciudadanía de la zona de Quitumbe.

En cuanto al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) la AZ Quitumbe cuenta con un 25.40%, con en el cual se constata un déficit en este rubro. Esto se traduce, evidentemente, en un deterioro de la participación ciudadana, pues la población debe preocuparse preferentemente de cubrir sus necesidades básicas, las cuales no requieren ser solicitadas por los habitantes, sino que constituyen una obligación irrenunciable del Estado, por lo que mal se puede decir que esto debería motivar la participación. Lo cual se agrava si se considera que una administración que no puede garantizar las necesidades básicas de los administrados, difícilmente estará preparada para asegurar su participación.

De las entrevistas realizadas a las autoridades del DMQ, se deduce que no existe interés por parte de la población en ejecutar sus iniciativas o sentarse a dialogar con quienes se encuentran en el poder. No obstante, las entrevistas a las dirigencias barriales refieren que la gente no conoce acerca de la participación ciudadana, pues se limita las dirigencias, o grupos

específicos en el sector político, por lo que el ciudadano común no está al tanto de la acción pública, sino más bien es considerado específicamente en las acciones del presupuesto participativo. En este sentido, como ya se ha mencionado, si bien es el ciudadano el que debería presentar sus propuestas de manera libre y voluntaria, es el DMQ y cada una de las AZ quienes deben acercarse a la población y estar a su servicio. Si hay desconocimiento acerca de cómo funciona la participación o cómo se distribuye el presupuesto destinado a la misma, debe ser precisamente la administración quien fomente la socialización de dicha información a través de talleres, cursos de capacitación, etc. Está claro que la participación en la AZQ se constituye en una prestación por parte del Estado hacia el ciudadano, pero sí constituye una obligación de la administración pública el otorgarle a cada uno de los habitantes las facilidades necesarias para que pueda existir una verdadera toma conjunta de decisiones.

La inestabilidad institucional es un problema que requiere una reestructuración de sus funciones. Este cambio constante de autoridades que ocupan *mandos medios* puede reflejar, un déficit en la preparación por parte de quien se encuentra en el cargo. El encomendar a gente improvisada las AZ es una situación que tiene que ser repensada por las alcaldías, más aún teniendo en cuenta que son los administradores zonales quienes tienen, por obvias razones, más cercanía con la ciudadanía. En definitiva, la preferencia del cuadro político por sobre las capacidades y conocimientos técnicos, y, sobre todo, de la realidad territorial producen un *rompimiento* entre la autoridad municipal y la población, lo cual se traduce en nula o escasa participación ciudadana.

Es en ese contexto en donde se produce un incremento considerable de la acción colectiva, mecanismo al que recurre la ciudadanía al observar que sus requerimientos y necesidades no están siendo cumplidos con eficiencia por parte de las autoridades. Los particulares se agrupan en una sola fuerza bajo la consigna de que la unidad les permitirá conseguir sus pretensiones, puesto que se trata de una lucha en principio desigual. Un solo ciudadano nada puede hacer frente a la administración, incluso las acciones legales que pueda llegar a tomar se van quedando cortas, porque lo que se necesita es un cambio estructural y de fondo al interior de la administración.

Sin embargo, las formas de acción contenciosa que va encontrando la ciudadanía no son ajenas a los problemas que atraviesa la administración pública. Así, cabe destacar que

empieza a existir inestabilidad en las dirigencias barriales, que pasan a politizarse en lugar de buscar el bien común. Además, se evidencia la disputa por ocupar el cargo, lo cual desnaturaliza a la acción colectiva contenciosa, que precisamente unifica a la población, no la divide. Pero también se pueden rescatar aspectos positivos, como la iniciativa de socializar sus demandas ante los medios de comunicación, lo cual se ha traducido en resultados palpables, es decir, que se ha logrado que las autoridades municipales cumplan con lo que de manera justa se viene reclamando. Así como la capacidad de incidencia política que tiene la dirigencia barrial en la toma de decisiones y gestión pública, pues ante las constantes demandas que se realizaron desde la organización social al modelo de gestión de la AZQ se logró generar un esquema consultivo que permitió, en cierta medida, una respuesta por parte de las autoridades locales.

En el mismo caso en cuanto a la realidad de la AZQ, pues se cumple con que las formas de acción colectiva contenciosa adquieren mayor fuerza en contextos de conflicto (entendido como los reclamos emprendidos por la ciudadanía ante la débil capacidad institucional para satisfacer las necesidades de la población). Esta situación permite una mayor capacidad participativa no institucionalizada. En el caso, las dirigencias barriales basaron su modelo en una participación de carácter social y comunitario, con miras a generar una movilización y acción colectiva contenciosa que les permita tener capacidad de incidencia en el modelo de gobierno.

En definitiva, este trabajo presenta cómo ha funcionado el SGP dentro del DMQ en general, y de la AZQ en particular en el periodo 2014-2019. De igual manera, se busca reflejar la evolución histórica de la acción colectiva contenciosa dentro de estas circunscripciones, y la capacidad institucional de participación, así como las formas que ha ido adquiriendo el corpus participativo y de movilización social en la AZQ. Sin embargo, también es notorio que la pandemia de COVID-19 supuso una limitación en el proceso investigativo, pues el establecimiento de contactos se realizó de manera virtual, y aplicando los mecanismos de acceso a información pública para obtener datos. Se sugiere para futuras investigaciones abordar la participación ciudadana de la mano de la acción colectiva contenciosa, teniendo en consideración un abordaje analítico de los nuevos desafíos y problemáticas que se vayan presentando en torno a estos fenómenos sociales, que por su condición se encuentran siempre en constante cambio, así como una comparativa con administraciones pasadas, y con base en

las tendencias ideológicas, de manera, que se lleve un registro de los procesos sociales y organizativos a la par de la lógica institucional.

Referencias

- Abramo, Pedro. 2009. *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.
- Aguilar Vallejo, Cristina Marisol. 2015. “La participación ciudadana ahora un derecho institucionalizado: el caso del gobierno autónomo descentralizado del cantón Rumiñahui 2011-2013.” Master 's Thesis, Quito, Ecuador: Flacso Ecuador.
- Alberich, Tomás, Luis Arnanz, Manuel Basagoiti, Roberto Belmonte, Paloma Bru, Carmen Espinar, Néstor García, et al. 2017. *Metodologías Participativas*. CIMAS-Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible.
- Allegretti, Giovanni, Patricia García Leiva, y Pablo Paño Yáñez. 2011. *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Primera Edición. Málaga: CEDMA.
- Arzaluz Solano, Socorro. 2005. “La utilización del estudio de caso en el análisis local”. *Región y Sociedad* 17 (32): 107-44. <https://doi.org/10.22198/rys.2005.32.a601>.
- Avritzer, Leonardo, y Alfredo Ramos. 2016. “Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas”. *Revista Internacional de Sociología* 74 (3): 1-15. <https://doi.org/10.3989/ris.2016.74.3.040>.
- Barrera Guarderas, Augusto. 2001. *Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Editorial Abya Yala.
- . 2004. “Innovación política y participación ciudadana. El sistema de gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito”. En *El rostro urbano de América Latina. O rostro urbano da América Latina*, de Ana Clara Ribeiro, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 33-57. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- . 2009. “Innovación política y participación ciudadana Tendencias democráticas en los gobiernos locales”. En *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*, 13. Colección Campus Virtual. Buenos Aires: CLACSO.
- Barrera, A., Cabrera-Barona, P., & Velasco-Oña, P. 2022. “Derechos, calidad de vida y división social del espacio en el Distrito Metropolitano de Quito”. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 48(144). <https://doi.org/10.7764/EURE.48.144.05>
- Baxendale, Claudia A., y Gustavo D. Buzai. 2011. “Dinámica de crecimiento urbano y pérdida de suelos productivos en el Gran Buenos Aires (Argentina), 1869-2011. Análisis espacial basado en sistemas de información geográfica”. *Serie Geográfica* 17 (77): 77-95.
- Betancourt, Johan Sebastián. “Construyendo capacidad de respuesta; una aproximación al proceso de intervención desarrollado por el Centro de Escucha del barrio La Sultana y la comunidad entre 2015 y 2017”. *Revista de Psicología GEPU* 9, n° 2 (2018): 34. <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/20138/Construyendo%20capacidad%20de%20respuesta%20una%20aproximaci%3fb3n%20al%20proceso%20de%20intervenci%3fb3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Borja, Jordi. 2012. “Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual”. *TDX (Tesis Doctorals en Xarxa)*. Ph.D. Thesis, Universitat de Barcelona. <http://www.tdx.cat/handle/10803/83360>.
- Botero Ospina, María Helena, y Adriana María Serrano López. 2013. “Las localidades como instituciones de gobierno democrático: Teoría y praxis”. *Gestión y política pública* 22 (2): 401-55.
- Bouza Álvarez, Fermín. 1991. “Ciudad y conflicto social”. *Ciudad y territorio: Revista de ciencia urbana*, n° 90: 25–38. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjwsvQztL0AhWsSzABHeGSAkEQFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Frecyt.fecyt.es%2Ffin>

[dex.php%2FCyTET%2Farticle%2Fdownload%2F83759%2F61840%2F&usg=AOvVaw1xAjnZbn9_O_jrFnlcD2](#).

- Brugué, Quim, Joan Font, y Ricard Gomà. 2003. "Participación y democracia. Asociaciones y poder local". *Movimientos sociales: cambio social y participación*, 109-32.
- Brugué, Quim, y Ricard Gomà. 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel Barcelona.
- Buzai, Gustavo, Claudia Baxendale, y María Cruz. 2009. "Fases de un proyecto de investigación en estudios de Geografía Aplicada basados en Sistemas de Información Geográfica". *Fronteras* 8 (octubre): 31-40.
- Capasso, Verónica. "Producir la y en la ciudad. Espacio urbano, politicidad y prácticas artísticas". *Letra. Imagen. Sonido L.I.S. Ciudad mediatizada*, nº 10 (2013): 45-54.
<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/lis/article/download/3745/3070>.
- Carrión, Fernando, y Jaime Erazo. 2012. "La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias". *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, (41 (3)), 503-522.
- Casacuberta, David, y Antoni Gutiérrez-Rubí. 2010. "E-participación: de cómo las nuevas tecnologías están transformando la participación ciudadana". *Razón y palabra* 15 (73): 1-10.
- Castro, David F., Lina V. Guavita, y Sergio D. Martín. 2019. "Condiciones habilitantes para los presupuestos participativos en Bogotá: una perspectiva nacional e internacional". En *Revista Forum*, 151-76. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Departamento de Ciencia.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*.
- Cortina Oriol, Mercè. 2008. "La participación en el barrio: una cuestión de escala". En *Poder político y participación = Demokrazia: ogi gogorrari hagin zorrotza.*, 109-26. Servicio Central de Publicaciones = Argitalpen Zerbitzu Nagusia.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4215643>.
- Dahl, Robert A. 1999. *La democracia*. Taurus Madrid.
- Diario La Hora. 2020. "Desde 2008 Quito dejó de ser Distrito Metropolitano". *Diario La Hora*, 6 de diciembre de 2020. <https://lahora.com.ec/noticia/1102334758/desde-2008-quito-dejo-de-ser-distrito-metropolitano>.
- Distrito Metropolitano de Quito. 2019. Gobierno Abierto: Asambleas Parroquiales. Obtenido de Gobierno Abierto: Asambleas Parroquiales:
http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/?page_id=8230
- El Comercio. 2014. "Mauricio Rodas propondrá en el Concejo Metropolitano la reducción de multas." *El Comercio*, 14 de mayo de 2014.
<https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/mauricio-rodas-propondra-concejo-metropolitano.html>.
- El Telégrafo. 2015. "Zona de Quitumbe espera por 40 proyectos". *El Telégrafo*, 11 de junio de 2015, sec. Quito. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/2/zona-de-quitumbe-espera-por-40-proyectos>.
- . 2017. "Manifestantes en contra de la gestión de Rodas se concentran en Quitumbe". *El Telégrafo*, 27 de marzo de 2017, sec. Quito.
<https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/2/manifestantes-en-contra-de-gestion-de-rodas-se-concentran-en-quitumbe>.
- . 2016. "Dirigentes barriales solicitan la derogatoria de la ordenanza 102 que desconoce a las directivas actuales. Quitumbe solo ejecutó 18% del presupuesto". *El Telégrafo*, 11 de noviembre de 2016, sec. Quito. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/1/quitumbe-solo-ejecuto-18-del-presupuesto>.
- Espinosa, Mario. 2009. "La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía". *Andamios* 5 (10): 71-109.
<https://doi.org/10.29092/uacm.v5i10.169>.

- Estupiñán Villanueva, Andrea, Edith Molina Carmona, Sandra Flores Guevara, y José Roberto Martínez Bermeo. 2016. "La participación digital en la construcción de la e-democracia y ciudadanía digital". *RIDE. Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo* 7 (13): 126-46.
- Flores, Matías G., y Juan P. Watkins. 2019. "Investigación acción participativa para millennials: desafíos ante las nuevas generaciones". En *Procesos y Metodologías Participativas*, editado por Pablo Paño Yáñez, Romina Rébola, y Mariano Suárez Elías, 93-113. Reflexiones y experiencias para la transformación social. CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctvtwx3sz.9>.
- Font Fábregas, Joan, José Luis Fernández, y Patricia García Espín. 2017. "Instrumentos para la participación ciudadana y requisitos para su efectividad". *Revista Vasca de Administración Pública* 107: 617-46.
- Font, Joan, y Ismael Blanco. 2006. *Polis, la ciudad participativa: participar en los municipios: ¿quién?, ¿cómo? y ¿por qué?: experiencias de participación ciudadana*. Diputació Barcelona. Barcelona: Diputació Barcelona. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=285785>.
- Gallegos, Karina, Mario Unda, y Mario Vivero. 2003. *Construcción participativa de centralidades urbanas en Quitumbe*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD-novib.
- Garrido Vergara, Luis, Luz Marina Valderrama, y Javier Ríos Peñafiel. 2016. "Democracia deliberativa, instituciones y participación ciudadana en América Latina". *Política. Revista de Ciencia Política* 54 (2): 255-75. <https://doi.org/10.5354/rp.v54i2.44807>.
- Geddes Bárbara, Peter Evans, et al. 2015. *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
- Gordón, Andrea. 2015. "Los manifestantes en Quitumbe exigen la presencia del alcalde Rodas". *El Comercio*, 9 de junio de 2015. <https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/protesta-quitumbe-moradores-municipio-obras.html>
- Hernández-Araque, Mary Johana. 2016. "Urbanismo participativo: construcción social del espacio urbano." *Revista de Arquitectura (Bogotá)* 18 (1): 6-17. <https://doi.org/10.14718/RevArq.2016.18.1.2>.
- Humacata, L. 2014. "Aportes metodológicos del análisis espacial con Sistemas de Información Geográfica a la clasificación espacial en Geografía". *Redes Sociales* 3: 118-47.
- Hurtado Vásquez, Diego. 2017. "Reconstruyendo la memoria de la lucha ciudadana por una movilidad sostenible en Quito. Desde mi vivencia", octubre. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/15802>.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). 2020. "Pobreza Por Necesidades Básicas Insatisfechas". Instituto Nacional De Estadística Y Censos, 2020, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-por-necesidades-basicas-insatisfechas/>. Acceso el 25 de abril de 2020.
- .2010. "Censo Nacional de Población y Vivienda". Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Quito, Ecuador.
- Instituto de la Ciudad de Quito. s. f. "Conociendo Quito. Estadísticas del Distrito Metropolitano". Quito: Instituto de la Ciudad de Quito.
- Jara, Mónica. 2015. "La atención es normal en la Administración Zonal Quitumbe". *El Comercio*, 10 de junio de 2015. <https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/atencion-normal-administracion-zonal-quitumbe.html>.
- Jerves Córdova, Carlos José; Adrián Patricio Ullauri Martínez y Mauricio Pino Andrade. 2021. "La participación social y ciudadana en el espacio público. El caso de la Plaza del Otorongo en Cuenca-Ecuador." *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales* 21: 11.

- Landau, M. 2008. La participación en las políticas públicas y los límites de la metáfora espacial. *Política y cultura*, (30), 67-89.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. 2010. *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*.
- Llamas Sánchez, Felipe. 2004. “Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales”. *Psychosocial Intervention* 13 (3): 325-44.
- Meyer, Michael. 2003. “Entre la teoría, el método y la política: la ubicación de los enfoques relacionados con el ACD”. *Métodos de análisis crítico del discurso*, 35-59.
- Montoya Pardo, Camilo Andrés. 2018. “Participación ciudadana y políticas de urbanismo en grandes ciudades”. Info:eu-repo/semantics/doctoralThesis, Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/49457/>.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 2015. “Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito 2015-2025”. DMQ.
- . 2017. “INSTRUCTIVO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS 2017-2018”. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2017/10octubre/A3/ANEXOS/dm_gda_instructivo_presupuestos_participativos_2017_vf.pdf.
- Noriega, Andrés, Fabián Aburto, y Egon Montecinos. 2016. “Presupuestos participativos en Chile y su contribución a la inclusión social”. *Revista Íconos* 56 (septiembre): 203-2018.
- O'Donnell, Guillermo, Mauricio Cárdenas, Michael Mann, Daniel Ziblatt, Oscar Ozlak,
- Olson, Mancur. 2001. “La lógica de la acción colectiva”. En *Diez textos básicos de ciencia política*, 203-20. Ariel. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2335610>.
- Oñate, Sara. 2015. “Los manifestantes en Quitumbe exigen la presencia del alcalde Rodas”. *El Comercio*, 9 de junio de 2015. <https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/protesta-quitumbe-moradores-municipio-obras.html>.
- ONU HABITAT. 2020. “Componentes del Derecho a la Ciudad”. ONU HABITAT. 24 de febrero de 2020. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/componentes-del-derecho-a-la-ciudad>.
- Ortiz Crespo, Santiago. 2008. “Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional”. *ÍCONOS REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* 32: 13-17.
- Peña, Luis Berneth. 2014. “Acciones colectivas contenciosas, proceso político y seguridad urbana. Construyendo geografías de la esperanza”. *Territorios* 16 (31): 57-83. <https://doi.org/10.12804/territ31.2014.03>.
- Puentes Sánchez, Juan Camilo. 2018. “El alcance de los presupuestos participativos en la implementación de políticas públicas”. *Summa Iuris (histórico)* 6 (1): 131-58.
- Ramírez Gallegos, Franklin. 2011. “Participación, desconfianza política y transformación estatal La innovación participativa en la Constitución ecuatoriana 2008” En *Estado del país, informe cero, Ecuador 1950-2010*, 1.^a ed., 231-246.
- Sánchez González, José Juan. 2015. “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”. *Espacios públicos* 18 (43): 51-73.
- Sayago, Sebastián. 2007. “La metodología de los estudios críticos del discurso. Problemas, posibilidades y desafíos”. *Discurso y crítica social. Acerca de las posibilidades teóricas del análisis del discurso*. Valparaíso: Observatorio de la comunicación, 1-18.
- Schroeder, Romina Valeria, y Mariana Vilo. 2020. “Espacio público y participación ciudadana: resignificaciones en tiempos de COVID-19”. *Boletín Geográfico* 42 (1): 105-33.
- Segovia Sánchez, Susana. 2013. “Democracia participativa y organizaciones sociales en Quito. Del dicho al hecho: la implementación del Sistema de Gestión Participativa en la zona centro.”, junio. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7425>.
- Tarrow, Sidney G. 2004. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Tercera Edición. Madrid: Alianza Editorial.

- Torres, Víctor Hugo. 2002. “La participación ciudadana en Quito, la experiencia del Sistema de Gestión Participativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”. En *La participación en Quito: Miradas plurales*, de Víctor Hugo Torres, Abya-Yala, 11-59. Abya-Yala.
https://digitalrepository.unm.edu/abya_yala/125.
- Vásconez, Lucía. 2017. “Moradores y comerciantes autónomos del sur de Quito protestaron en la Administración Zonal Quitumbe”. *El Comercio*. 16 de octubre de 2017.
<https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/moradores-comerciantes-autonomos-quitumbe-protesta.html>.
- Villareal Martínez, María Teresa. 2009. “Participación ciudadana y políticas públicas”. *Eduardo Guerra, Décimo Certamen de Ensayo Político*, 2009.
- Villasante Rodríguez, Tomás. 2007. “Retos de las democracias participativas: La participación en el diseño del habitar”. *Cuadernos CIMAS*, 5-30.
- Yacuzzi, Enrique. 2005. “El Estudio de Caso Como Metodología de Investigación: Teoría, Mecanismos Causales, Validación”. *CEMA Working Papers: Serie Documentos de Trabajo*, CEMA Working Papers: Serie Documentos de Trabajo, , agosto.
<https://ideas.repec.org/p/cem/doctra/296.html>.
- Yin, Robert K. 1994. “Discovering the future of the case study. Method in evaluation research”. *Evaluation practice* 15 (3): 283-90.
- Ziccardi, Alicia. 1997. *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales*.
<http://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS/5203>.
- . 2020. “Las ciudades: la gobernabilidad y la participación ciudadana”. En *Ciudades latinoamericanas: la cuestión social y la gobernanza local: antología esencial*, CLACSO, 369-401. Buenos Aires: CLACSO.

¿Conoce los mecanismos de participación ciudadana que existen en el DMQ?

¿Qué mecanismos de participación se utilizaron desde su barrio?

¿Cuál era el procedimiento que realizaban para que sean beneficiarios de obras en su barrio?

¿Participó de las asambleas ciudadanas?

¿Cómo se organizaron para los Presupuestos Participativos? ¿Considera que la distribución presupuestaria fue justa y equitativa? ¿Quiénes participaron?

¿Han utilizado la tecnología para participar? ¿Conoce la plataforma Quito Decide Quito?

Relación con la administración:

¿Cree que existió el deseo de la ciudadanía por participar en la Administración 2014-2019?

¿Considera que le ha incluido a usted y a su comunidad en la Administración 2014-2019?

¿Existió alguna alineación con la línea del gobierno municipal por parte de la directiva barrial?

¿En contraste con la administración anterior, considera que existió algún cambio en cuanto a las posibilidades de participar? ¿Fue positivo, neutro o negativo?

Acción Colectiva Contenciosa:

¿Qué acciones ciudadanas fueron realizadas de manera independiente, y lideradas por el barrio?

¿Existieron formas de protesta de la ciudadanía por el derecho a participar? ¿Cuáles?

¿Qué estrategias de coordinación se efectuaron para llamar la atención de la ciudadanía? ¿y de la administración?

¿De qué manera se hacían escuchar por la administración del DMQ?

¿Con qué frecuencia se realizaban reuniones en su barrio?

¿Cree que existió inclusión en la organización barrial? ¿Y en la convocatoria municipal?

¿Usted se siente parte de la comunidad?

Participación ciudadana:

¿Qué entiende por participación ciudadana?

¿Conoce los mecanismos de participación ciudadana que existen en el DMQ?

¿En qué mecanismos de participación ciudadana pudo formar parte?

¿Participó de las asambleas ciudadanas? ¿de los PP? ¿Qué metodología utilizaron?

¿Cómo se organizaron para los Presupuestos Participativos? ¿Considera que la distribución presupuestaria fue justa y equitativa? ¿Quiénes participaron?

¿Qué herramientas tecnológicas ocuparon para acercarse a la ciudadanía? ¿Participó de alguna de ellas? ¿De qué manera?

Percepción de los funcionarios municipales:

¿Cree que existió el deseo de la ciudadanía por participar en la Administración 2014-2019?

¿Usted considera que se le ha incluido en la Administración 2014-2019?

¿Existió alguna alineación con la línea del gobierno municipal por parte de las directivas barriales? ¿De cuáles?

¿En contraste con la administración anterior, considera que existió algún cambio en cuanto a las posibilidades de participar? ¿Fue positivo, neutro o negativo?

Acción Colectiva Contenciosa:

¿Conoce acciones ciudadanas realizadas de manera independiente para incidir en la gestión de la ciudad?

¿Existieron formas de protesta de la ciudadanía por el derecho a participar? ¿Cuáles?

¿Qué estrategias de coordinación se efectuaron para llamar la atención de la ciudadanía? ¿y de la administración?

¿De qué manera se hacían escuchar por la administración del DMQ?

¿Cuáles fueron los eventos más importantes que organizaron como funcionarios de la institución?

¿Qué colectivos u organizaciones tenían mayor incidencia en la administración? ¿Por qué?

¿Existió algún cambio con la administración 2014-2019?

¿Cuáles fueron las estrategias que la ciudadanía utilizó para llegar a la administración municipal? ¿cuáles fueron los cambios más perceptibles?