

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2021-2022

Tesina para obtener el título de Especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades

Gobernanza urbana y legitimidad social: La participación de la sociedad civil en la  
planificación climática del DMQ, una mirada al período 2019-2023

Ingrid Lisseth Campoverde Sanmartin

Asesora: Isarelis Pérez

Lector: Jesús Salas

Quito, diciembre de 2022

## **Dedicatoria**

A quienes me han dado la oportunidad de aprender, de servir, de enseñar y de sentir, de buscar las formas de cambiar el mundo desde los espacios más pequeños donde habitamos y reproducimos nuestra vida (mi familia; mamá, papá, Erik, Vero y Chaito), mi novio Said, mis amigxs y a todxs quienes entregan cada segundo de su vida para proteger el medio ambiente y hacer frente al cambio climático...)

## **Epígrafe**

A mí me pone la piel de gallina ver que detrás de las imágenes de las personas que están sufriendo, siempre hay una cuerquita con ropa tendida, incluso en el peor de los espacios hay personas que resisten, que siguen tratando de generar, aunque sea la poca dignidad que te da ponerte una camiseta limpia, y eso lo hacen mayoritariamente mujeres.

Entrevista a Yayo Herrero, canal 5 Uruguay, “El ecofeminismo cuestiona ese abismo ontológico entre cultura y naturaleza”

## Tabla de contenidos

Resumen .....	6
Introducción .....	7
Metodología .....	13
Capítulo 1. Participar para legitimar la planificación climática en el gobierno local .....	15
1.1 Gobernanza urbana y participación .....	18
1.2 Participación en la planificación climática .....	20
1.3 La legitimidad de la planificación climática y el compromiso de la sociedad civil .....	24
Capítulo 2. La sociedad civil del Distrito Metropolitano de Quito y su participación en instrumentos normativos .....	26
2.1 Sociedad civil en el DMQ .....	26
2.2 Participación y gobierno abierto, normativas para el DMQ .....	32
3.1 La construcción del PMDOT y el PACQ: actores y mecanismos de participación .....	44
3.3 Segundo acápite .....	55
La lucha frente al cambio climático en Quito: sociedad civil y legitimidad de las acciones planificadas por el gobierno local .....	55
Conclusiones .....	63
Referencias .....	65

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina**

Yo, Ingrid Campoverde, autora de la tesina titulada “Gobernanza urbana y legitimidad social: La participación de la sociedad civil en la planificación climática del DMQ, una mirada al período 2019-2023” declaro, que la obra es de mi exclusiva autoría, que le he elaborado para obtener el título de especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades 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 de *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, diciembre de 2022



Firmado electrónicamente por:  
INGRID LISSETH  
CAMPOVERDE  
SANMARTIN

---

Ingrid Lisseth Campoverde Sanmartin

## **Resumen**

La presente investigación analiza los procesos de planificación climática del Distrito Metropolitano de Quito durante el período 2019-2023. Se hace un análisis a partir de la gobernanza urbana, la planificación climática y la participación de la sociedad civil desde el gobierno municipal de Quito. En ese sentido, pretende dar respuesta a la pregunta ¿Cuál es el rol de la sociedad civil en la planificación climática 2019-2023 del Distrito Metropolitano de Quito, respecto a la gobernanza urbana frente al cambio climático?

Cuando se dice que la sociedad civil se involucra en la planificación significa que, actores externos al gobierno municipal están presentes más allá de las etapas iniciales de levantamiento de información, diagnósticos y formulación de problemas, y que, por tanto, son parte del diseño de propuestas, implementación, ejecución y evaluación de las mismas. Para este fin, el gobierno local debe garantizar estrategias de información, formación y capacitación a sus habitantes para que sus aportes sean realmente considerados en las agendas y espacios participativos donde se incluyen expertos, academia y sector público.

Por lo tanto, se analizan los procesos participativos en la planificación climática del DMQ período 2019-2023, la normativa sobre participación y gobierno abierto, y la planificación y acción colectiva para el cambio climático, para responder a la pregunta de investigación planteada anteriormente.

## **Introducción**

La línea de investigación del presente estudio es la planificación y acción colectiva para la gestión urbana frente al cambio climático. Ello debido a la importancia que tiene el involucramiento de la sociedad civil en los procesos de planificación climática del gobierno local del Distrito Metropolitano de Quito - DMQ.

Toda acción que se encuentra planificada desde el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito - MDMQ para enfrentar el cambio climático, tiene que implementarse mediante planes, programas, proyectos, normativa primaria o secundaria, y, además, política pública. Sin embargo, aquella implementación no alcanzaría el impacto que se desea si es que en el proceso no se involucran más actores, como la academia, la empresa privada, las organizaciones sociales, los colectivos ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales, e incluso, las personas que habitan el territorio y no necesariamente forman parte de algún tipo de organización.

El involucramiento de otros actores que no forman parte de la institución del Municipio de Quito, de acuerdo a la normativa nacional, no termina en el diagnóstico o levantamiento de información para la construcción de instrumentos de planificación, sino que, es un ejercicio democrático que sean considerados desde el diseño hasta la evaluación de los mismos. Se menciona esto puesto que, la continuidad de las acciones planificadas puede darse en el corto, mediano y largo plazo, en este último caso, significa que deben continuar independientemente del gobierno de turno.

Es así que, el seguimiento al cumplimiento de la planificación climática, daría mejores resultados y generaría un impacto positivo al configurar un mayor compromiso desde todos los actores que participaron en cada etapa convirtiéndose en un proceso integrado y generacional como la base del desarrollo sostenible, sobre todo, porque el cambio climático es un fenómeno a largo plazo, y lo que está ocurriendo actualmente como las sequías, inundaciones, aluviones, deslizamientos de tierra, olas de calor, entre otras, es resultado de una trayectoria que data de un par de siglos atrás y que por tanto, es un trabajo de corresponsabilidad futura.

Ahora bien, el DMQ ha pasado por un proceso de urbanización acelerado. Antes de la

formación del Ecuador como República, Quito ya se había consolidado como núcleo urbano. Inicialmente se pobló en zonas como Cotocollao, Rumipamba y la Florida, sin embargo, con la llegada de los Incas, lo que hoy se conoce como el Centro Histórico, se consolidó a nivel de poblado con características políticas y económico-productivas que respondían a la disposición de abundante agua por la presencia de quebradas, actividades agrícolas y de intercambio, como el tiánguez de San Francisco, y actividades de trabajo como los obrajes y mingas (Andrea Carrión, Goetschel y Sánchez 1997).

Posteriormente, en la época colonial, los cambios político-administrativos fueron modificando los espacios habitados por lo que, los españoles se apropiaron de los mecanismos de trabajo indígena para consolidar a nivel estructural y espacial los procesos de colonización, dando inicio a rellenos de quebradas y superación de accidentes geográficos para expandir la ciudad hacia el norte y hacia el sur del Centro Histórico (Ortiz 2013).

En la etapa republicana, bajo el modo de producción primario exportador, determinados *booms* como el cacaotero, bananero y petrolero, desarrollaron procesos de modernización acelerada de la ciudad de Quito que ya se había configurado como capital política del país. Por ejemplo, la llegada del ferrocarril trajo consigo la construcción de nuevas carreteras y aquello devino en la llegada de automóviles y diversificación de transporte terrestre, modernización de infraestructura y equipamientos como mercados, centros comerciales, centros de salud, centros educativos y actividades financieras, mismos que se convirtieron en focos de atención para inmigrantes no sólo de las ruralidades quiteñas, sino de todo el país (Sevilla 2008). Este hecho produjo mayor demanda de servicios básicos, espacios públicos, mayor consumo de energía, mayor producción y consumo de mercancías, lo que conllevó por su parte a mayor generación de residuos sólidos y de emisiones de gases de efecto invernadero.

Actualmente, el DMQ es la capital de Ecuador, la capital de la provincia de Pichincha y la capital más antigua de Sudamérica (Parlamento Andino 2021). La población había alcanzado la cifra de 2.319.671 habitantes para el año 2010 (INEC 2010) y la proyección poblacional para el 2020 fue de 2.781.641 habitantes (Municipio de Quito 2021), de allí que, el crecimiento poblacional es evidente y se extiende hacia parroquias rurales que van adquiriendo una alta condición urbana, así como hacia las zonas periféricas de borde.

El crecimiento poblacional, por tanto, significa mayor producción, demanda y consumo de

bienes y servicios, lo cual provoca también mayor generación de residuos sólidos y emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), donde todas las personas son responsables de aquellas emisiones, pero no todas en la misma medida, acorde a la responsabilidad común diferenciada. Aquella responsabilidad debería ser un condicionante a tomar en cuenta al momento de implementar acciones climáticas desde el gobierno local, de manera que todas las personas o su mayoría, puedan involucrarse activamente y desempeñar un rol protagónico y corresponsable en la implementación de planes, programas, proyectos, normativas y política pública, que aporten a la adaptación, mitigación y resiliencia climática.

En este sentido, la planificación para hacer frente al cambio climático no logra involucrar a la mayoría de actores no estatales por lo que en la región latinoamericana el empoderamiento desde la sociedad civil se vuelve una necesidad imperante para que conozcan, reconozcan, promuevan y presionen a los gobiernos la implementación de políticas climáticas, así como el seguimiento y evaluación de las mismas.

Además, la mayoría de países latinoamericanos establecen la necesidad de fortalecer la gobernanza subnacional con mecanismos de articulación territorial entre municipios y gobierno central, debido a que, las acciones de gobiernos subnacionales que son las que acercan la sociedad civil al Estado, muchas veces no articulan sus acciones climáticas a iniciativas que aporten a las contribuciones nacionalmente determinadas – NDC a nivel nacional (Comisión Europea 2019). Y en la misma línea, la mayoría de países en Latinoamérica aún no han institucionalizado espacios permanentes de participación de sociedad civil, para fortalecer los compromisos climáticos respecto a las NDC (Comisión Europea 2019).

En aquel marco, se requiere normativa y mecanismos que viabilicen la participación, pero, también reconocer que, pese de todo el arsenal normativo en participación, el Municipio de Quito refleja debilidad institucional para concretar y efectivizar la participación integral de la sociedad civil en los procesos de planificación, sus roles y permanencia en todo momento. Muchas veces la participación llega solamente a la etapa de diagnóstico en la planificación y no ha logrado el involucramiento de actores no estatales en todo el proceso subsiguiente como el diseño, implementación, ejecución, monitoreo y evaluación.

Por ello, es necesario analizar la participación de la sociedad civil desde la gobernanza urbana, donde la justicia social en la planificación climática de las ciudades es prioritaria. Sobre este punto, el desarrollo urbano incluye la interacción entre grupos sociales considerando la visión de una ciudad justa, es decir, no privilegiar intereses de minorías (Fainstein 2013).

En este caso, las minorías constituyen grandes grupos y corporaciones inversionistas para uso de suelo y servicios, así como también, de actividades industriales y comerciales a gran escala, que habitan en un determinado espacio y conviven con la sociedad civil en general. Sin embargo, también se debe comprender que no se puede dejar de percibir la existencia de otro tipo de poblaciones a las cuales les denominan minorías, pero por procesos de exclusión, segregación y discriminación desde las estructuras hegemónicas, de manera que son constantemente minorizadas e inferiorizadas.

Si no se garantizan procesos participativos en la planificación climática del DMQ, difícilmente podrá fortalecerse la gobernanza urbana para que todas las personas se empoderen y apropien de las acciones por más pequeñas que sean como la separación de residuos sólidos, ahorro de consumo de energía, uso de transporte público, uso de movilidad alternativa, entre otras, para mitigar, adaptar y ser resilientes a los impactos del cambio climático, todas con miras a tener resultados a largo plazo.

Por lo tanto, el objetivo de la presente investigación es determinar y analizar ¿Cuál es el rol de la sociedad civil en la planificación climática 2019-2023 del Distrito Metropolitano de Quito, respecto a la gobernanza urbana frente al cambio climático?

Los objetivos específicos del objetivo general son:

1. Definir la sociedad civil y describir cuál es su rol, en la planificación climática 2019-2023 de Quito, llevada a cabo por el gobierno municipal.
2. Describir el tipo de participación e involucramiento que tiene la sociedad civil dentro de la planificación climática 2019-2023 de Quito, llevada a cabo por el gobierno municipal.

3. Analizar la participación de la sociedad civil en la planificación climática 2019-2023 de Quito, llevada a cabo por el gobierno municipal, respecto al compromiso de realizar acciones conjuntas frente al cambio climático.

A partir de los objetivos, la presente investigación se divide en tres capítulos.

El capítulo uno se denomina “participar para legitimar la planificación climática en el gobierno local”, allí, se realiza un análisis teórico de la participación en la gobernanza, la cogestión, la legitimidad social y la gobernanza urbana. El capítulo está compuesto de tres acápites. El primer acápite se denomina “gobernanza urbana y participación”, allí, se utilizan los análisis de Fainsten considerando la visión de ciudad justa (Fainstein 2013), aquel análisis es necesario puesto que permite identificar los actores sociales en los procesos de gobernanza climática, así como, las dinámicas de organización de la sociedad, para lo cual, Peters Guy establece algunos criterios sobre organización social.

El segundo acápite se denomina “participación en la planificación climática”, y hace referencia a la organización político administrativa para viabilizar la planificación y gestión urbana, por lo que es necesario considerar la descentralización para acercar los gobiernos locales a la población. En este sentido, la planificación en los gobiernos locales requiere de mecanismos claros de participación para el ejercicio democrático, de manera que se expone la evolución de la planificación en América Latina y cómo el cambio climático llegó a ser parte de la planificación y las políticas públicas, en donde es prioritario el involucramiento de actores sociales con enfoque de derechos.

Para concluir el capítulo uno, en el tercer acápite denominado “legitimidad de la planificación climática y el compromiso de la sociedad civil”, se trabaja sobre la legitimidad y el acceso a la información pública para que las personas involucradas en procesos de planificación climática estén comprometidas de inicio a fin en cada acción del gobierno local, participando activamente. Es decir, las personas deben estar cada vez más capacitadas e informadas, como una antesala para exigir que sus opiniones, conocimientos y experiencias se reflejen en la toma de decisiones (Sánchez 2015).

Por su parte, el capítulo dos se llama “La sociedad civil del Distrito Metropolitano de Quito y su participación en instrumentos normativos”, el cual se enfoca en describir con fines de comprensión la composición de la sociedad civil, así como, todo lo que implica el involucramiento de actores estatales y no estatales a nivel normativo. Para este fin, el capítulo se dividió en dos acápite. El primero denominado “sociedad civil en el DMQ” que analiza cómo está compuesta la sociedad civil, qué significa aquel término y a quiénes esta investigación considera como sociedad civil para analizar los procesos participativos. El segundo, por su parte, llamado “participación y gobierno, normativas para el DMQ”, hace un análisis de la participación a nivel normativo, qué implica, cómo debería asumirlo el Municipio de Quito y qué herramientas requieren las personas para involucrarse activamente en las acciones planificadas desde el gobierno local.

Finalmente, el tercer capítulo se denomina “Cambio climático en el DMQ: ¿planificar participando?” y se divide en dos acápite. El primer acápite llamado “La construcción del PMDOT y el PACQ: actores y mecanismos de participación” describe el proceso de construcción del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2023 PMDOT en el ámbito del cambio climático, y del Plan de Acción Climática Quito 2020 PACQ, cuáles fueron los mecanismos de participación, qué roles asumieron las y los participantes, qué tipo de participación y qué nivel de involucramiento tuvieron.

El segundo acápite se denomina “La lucha frente al cambio climático en Quito: sociedad civil y legitimidad de las acciones planificadas por el gobierno local”, el cual primero expone a las y los actores de la sociedad civil del Distrito Metropolitano de Quito comprometidos con el ambiente y el clima y los analiza frente a los actores que fueron considerados para construir el PMDOT y el PACQ. Posteriormente, se analiza el cumplimiento de la normativa nacional en torno a participación y gobierno abierto en los procesos de planificación climática del DMQ, y, concluye con un ejercicio reflexivo respecto al compromiso que tendría la sociedad civil para actuar, conjuntamente con el gobierno local en propuestas de mitigación, adaptación, resiliencia y/o políticas climáticas.

## **Metodología**

El presente marco metodológico guió la investigación respecto al levantamiento, análisis y procesamiento de información para comprender el rol de la sociedad civil y la importancia de la legitimidad social en la planificación climática. El análisis partió del enfoque de la gobernanza urbana, la planificación y justicia social, y la participación, puesto que están interrelacionados, de manera que, se definieron las variables apropiadas para su posterior análisis.

Se recalca que el tipo de investigación es la aplicada en torno a lo documental, donde la línea de investigación corresponde a la planificación y acción colectiva para la gestión urbana del cambio climático, esto debido a que, existe reflexión frente a la planificación y ello incide en la gobernanza hacia la transformación de la misma. La investigación aplicada debe considerar un enfoque multidimensional y multidisciplinario donde confluyen los derechos humanos, la planificación urbana, la sociología y el análisis de la sociedad civil, el cambio climático y las ciudades.

El proceso metodológico, por tanto, se dividió en tres partes. La primera parte corresponde al capítulo uno y abarca el análisis teórico de la gobernanza urbana, la planificación climática, la participación de la sociedad civil y la legitimidad social, además de la trayectoria de la planificación en América Latina a partir de la revisión de información secundaria. La segunda parte corresponde al capítulo dos y utiliza información secundaria para definir y describir la composición de la sociedad civil en Quito mediante un mapa mental, que facilitará la comprensión de qué tipo de actores externos son considerados dentro de los procesos de participación y son denominados por la institución municipal como sociedad civil, además se realiza una matriz comparativa de la normativa nacional y descentralizada sobre participación y gobierno abierto para determinar el tipo de participación institucionalizada que debe cumplirse acorde a la normativa local del Distrito Metropolitano de Quito dentro de los procesos de planificación.

La tercera parte es un ejercicio analítico-reflexivo sobre los capítulos uno y dos, mediante un análisis de información cuantitativa y cualitativa, en el cual, se considera la construcción de una matriz que incluye el número de organizaciones sociales y/colectivos ciudadanos que abordan el cambio climático y de medio ambiente en el Distrito Metropolitano de Quito. Los datos de aquellas organizaciones fueron levantados en el Registro Único de

Organizaciones de Sociedad Civil – RUOSC bajo los criterios de selección: cumplir con las características de trabajar temas de cambio climático y medio ambiente dentro de sus actas de constitución, y que se hayan constituido de preferencia en Quito y/o que tengan influencia en otras provincias. Además, se rastreó otras organizaciones que no están registradas en el RUOSC pero que son legítimas, a partir de las referencias que proveyó la experiencia de una persona afín a movimientos ambientalistas. La información levantada se comparó frente a los actores sociales considerados como sociedad civil en las instancias de participación del Municipio de Quito para construir el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PMDOT y el Plan de Acción Climática Quito – PACQ, mediante las memorias de participación ciudadana de ambos instrumentos.

De esta forma, se utilizó el método cuantitativo y cualitativo. Para levantar información de organizaciones y colectivos ciudadanos, la técnica utilizada fue el mapeo de actores, a través de fichas de análisis de actores y una pequeña matriz de información disponible en las memorias de construcción de ambos instrumentos de planificación. Asimismo, para determinar el tipo de participación que ha tenido la sociedad civil en la planificación climática del DMQ se realizó un análisis documental sobre la construcción participativa que ha tenido tanto el PMDOT 2019-2023, así como el PACQ 2020. Esto debido a que, la participación no debe quedarse solamente en la construcción de diagnósticos que es la fase inicial de la planificación, sino en procesos más complejos donde los aportes permitan y posibiliten aprender y comprender la gestión pública y las vivencias cotidianas de la población.

La participación de actores no estatales, debe ser permanente y continua, por lo que, los mecanismos de participación son los que facilitan la concreción de espacios en los cuales la sociedad civil se involucra, y dado que, la mayoría de países latinoamericanos establecen la necesidad de fortalecer la gobernanza subnacional entonces es imperante que se institucionalicen espacios permanentes de participación de sociedad civil, para fortalecer los compromisos climáticos del Ecuador.

## **Capítulo 1. Participar para legitimar la planificación climática en el gobierno local**

Este capítulo aborda un análisis teórico de la participación en la planificación climática, la legitimidad y la gobernanza urbana. Para este fin se utiliza el análisis de Fainstein respecto a la justicia social en la planificación de las ciudades, especialmente cuando no se privilegian intereses de minorías que ponen en riesgo la representación de grupos menos favorecidos (Fainstein 2013). Allí, la planificación y gestión urbana desde la organización político-administrativa descentralizada, permite acercar a la población al gobierno local y al proceso de políticas públicas, en donde los actores externos pueden presionar, resistir o aliarse a las acciones lideradas por el gobierno local.

Sin embargo, para que exista aquel acercamiento de la población al gobierno descentralizado, Peters Guy explica que se requiere que la sociedad se organice (Peters 2009). Sobre este punto es necesario comprender que la organización fortalece el acercamiento y visibiliza a los actores sociales en las instituciones gubernamentales, además, si aquellas organizaciones tienen y manejan discursos y conocimientos de expertos, pueden ser considerados y llamados constantemente como actores de consulta o asesoría.

La participación, además, considera la importancia de que los ciudadanos y las personas deben estar cada vez más capacitados e informados para que sus opiniones y conocimientos se reflejen en la toma de decisiones, el debate climático y las acciones conjuntas (Sánchez 2015). Una mayor participación e involucramiento y una sociedad civil informada, posibilita la legitimación de las acciones climáticas que se planifican desde el gobierno local, así como potencian la reflexión conjunta de la comunidad de forma progresiva.

Por otro lado, la ecología política urbana refiere que uno de los aspectos principales de la gobernanza urbana es la gestión y regulación ambiental con nociones de participación social y justicia ambiental, y determina a la participación social como la base para cogenerar soluciones (Carrión y Pere Ariza-Montobbio 2021). Sobre este punto, es necesario reconocer y hablar sobre la legitimidad social, misma que es imprescindible para implementar las acciones climáticas que se planifiquen en los gobiernos subnacionales y el Estado central, como un aporte para alcanzar las NDC de cada país (Comisión Europea 2019).

La legitimidad hace referencia a las relaciones de poder y la dominación que se ejercen en una sociedad, esto significa que, la dominación se ejerce en el momento en que un aparato administrativo del Estado es reconocido por los agentes como eficaz, es decir, los agentes o actores sociales cumplen la norma del orden social establecido porque creen en la funcionalidad de ese orden (Weber 2007). En otras palabras, la legitimidad significa que los individuos tienen conciencia de su aceptación y obediencia al orden establecido porque hay una relación de interés con el mismo, de modo tal que la legitimidad es la creencia en la validez del carácter obligatorio de un orden (Campoverde 2016).

En este caso, el orden social responde al gobierno local y todo su arsenal que establece acciones a través de diferentes instrumentos y mecanismos como el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PMDOT y el Plan de Acción Climática de Quito - PACQ, acompañado de normativa primaria y secundaria. Allí, se debe comprender que, por ejemplo, los vehículos deben pasar por revisión vehicular, las industrias deben implementar mecanismos de reducción de emisiones o utilización de productos amigables con el medio ambiente, las mineras deben tener sistemas de prevención de riesgos ambientales, los rellenos sanitarios deben cumplir con la disposición de piscinas y sistemas de manejo de lixiviados, etc.

Por lo que, es necesario cumplir con lo que el orden establece en sus acciones para mitigar, adaptar y ser resiliente al cambio climático, y dado que la legitimidad significa que los individuos tienen conciencia de su aceptación y obediencia al orden establecido porque hay una relación de interés con el mismo, entonces posiblemente un orden se legitimaría, por una parte, porque todas las personas están conscientes que, siendo parte del cumplimiento de esas disposiciones, van a lograr objetivos comunes.

Aquel es el ideal de la legitimidad de las acciones climáticas, sin embargo, para que ello ocurra, es necesario involucrar activamente a los actores sociales para que conozcan, aporten y exijan la mejora de las acciones conjuntas, esto debido a que, la corresponsabilidad debe fortalecerse. Las personas deben tener conciencia de su aporte a la lucha contra el cambio climático, y si esa lucha desde el gobierno local está determinada por todo lo que se planifica

en los instrumentos de acción climática, entonces es necesario involucrarlas y garantizarles participación en todos los niveles y todas las etapas.

En este sentido, los ciudadanos y las personas deben estar cada vez más capacitados e informados, así como exigir que sus opiniones y conocimientos se reflejen en la toma de decisiones puesto que, la participación debe buscar que la ciudadanía se interese en el debate público del cambio climático y aporte y contribuya a las acciones que se lleven a cabo (Sánchez 2015).

Aquello da cuenta de lo importante que es el acceso a la información pública, la organización de la sociedad civil y la deconstrucción y construcción de conocimiento entre los denominados expertos y las personas que menos oportunidades tienen en torno al acceso a la educación, así como a aquellas cuyos discursos resisten a la violencia epistémica.

Fainsten, por ejemplo, en torno a la planificación y la ciudad justa, refiere que hasta los años 70, las ciudades europeas eran planificadas bajo discursos de expertos que eran la única voz validada y legitimada, e incluía muchas veces las voces de los propietarios de grandes corporaciones que terminaban beneficiándose de la planificación de autopistas y grandes ciudadelas residenciales de lujo (Fainstein 2013), por esta razón es que, cuando menciona la ciudad justa se enfoca en incluir dentro de la planificación a otro tipo de actores sociales que son excluidos, invisibilizados, expulsados u obligados a vivir en periferias con escasez de equipamientos y servicios básicos vulnerando derechos humanos, tan importantes en el enfoque de cambio climático como un ejercicio de justicia socio-espacial.

Por lo tanto, participar no solamente es involucrarse en la toma de decisiones, sino asumir el rol de informar y capacitar para que aquel involucramiento sea realmente fructífero con las personas que habitan las ciudades. Para concluir, se requiere que la ciudadanía esté capacitada para eliminar brechas entre diferentes niveles como el vecino, la familia, el barrio, la parroquia, etc., (Hardoy, Hencer y Winograd 2018) y de esta forma, sus aportes sean mayormente considerados en etapas posteriores de ejecución y evaluación, así como también se conviertan en mecanismos de exigibilidad, denuncia y empoderamiento.

Si no se garantiza aquello, entonces constituye un problema de gobernanza urbana e impide que se desarrolle la legitimidad social para el involucramiento y apropiación activa de las acciones que se llevan a cabo durante períodos de tiempo a mediano y largo plazo desde el gobierno local. En palabras más sencillas, las y los habitantes de la ciudad perderán el interés de participar en el gobierno local, de responder a las convocatorias y de dar seguimiento y evaluar los planes climáticos. Es así que, la planificación climática del DMQ, requiere un alto nivel de legitimidad social y compromiso político para el desarrollo de la corresponsabilidad. La conciencia respecto a la función que cumplen las políticas y acciones climáticas y los beneficios que significan para cada habitante, pueden ser acogidos positivamente como un ejercicio de lucha colectiva intergeneracional y a largo plazo.

### **1.1 Gobernanza urbana y participación**

De manera general, la gobernanza apunta a las redes de actores, las relaciones de poder y los recursos requeridos para definir y gestionar los problemas públicos (FLACSO 2021). De manera más específica, la gobernanza significa el “proceso de proveer dirección a la sociedad proveyendo servicios públicos ya que involucra actores muchos más allá de lo que nominalmente se asigna al sector público” (Peters 2009, 28).

Aquella provisión y prestación de servicios demanda mayor involucramiento de actores, los cuales, acorde a los modos de gobernanza contemporánea, dotan de mayor autonomía a los actores sociales y auto-organización a las redes de actores dentro de una relación con el gobierno descentralizado (Peters 2009). Sin embargo, mayor autonomía se vuelve un problema del gobierno democrático, porque a pesar de que se espera mayor involucramiento con la descentralización, la delegación crea problemas de agencia porque no se puede producir un control efectivo y, además, las redes fortalecidas reducen la capacidad de generar cambios de política pública (Peters 2009).

En otras palabras, aunque el Estado promueva el involucramiento de actores en el sector público, en la gobernanza contemporánea, las redes han dotado de mayor autonomía a los actores sociales, y estas redes son alternativas a las formas convencionales de gobernar, por lo

que les falta reglas de toma de decisiones para legitimar sus decisiones, entonces, las acciones consensuadas pueden resultar sub-óptimas (Peters 2009).

De allí que, las decisiones pueden tomarse en consenso de los pocos puntos de acuerdo entre los múltiples actores que conforman las redes, aquello evita conflictos, pero reduce la capacidad de innovación (Peters 2009). El problema mayor se da cuando por más redes y actores que haya, no garantizan justicia social en la planificación de las ciudades, puesto que, muchas veces solamente los miembros de ciertos grupos pueden estar en las redes y en cambio, aquellos grupos poco organizados no pueden estar representados adecuadamente (Peters 2009). Entonces, hay una relación de poder intrínseca entre la gobernanza y la participación. La participación se puede entender como la “intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público o como la acción colectiva que puede incidir en las decisiones de política pública” (FLACSO 2021, 20).

En este caso, se va a considerar la participación desde la esfera de lo público, del gobierno local, por lo que lleva el nombre de participación institucionalizada u orgánica, es decir, aquella vinculada a los espacios y mecanismos convocados desde las autoridades (FLACSO 2021), ello no quita rédito a la participación que no es impulsada desde el gobierno, es decir, informal, que surge desde la propia ciudadanía y que puede volverse formal cuando se abren espacios participativos promovidos desde el gobierno, aunque muchas veces aquello sea cuestionado como una subordinación al Estado.

En este caso, la participación puede ser solamente de información cuando es unidireccional en tanto y cuanto las instituciones públicas proveen información a la ciudadanía, también puede ser de consulta cuando hay un proceso bidireccional limitado, es decir, cuando las instituciones públicas obtienen respuestas de la ciudadanía que es un hecho más relacionado a los levantamientos de información para diagnósticos, y finalmente, la participación activa o colaborativa cuando hay un proceso de coparticipación donde la ciudadanía tiene incidencia en la toma de decisiones, promoviendo el diálogo (FLACSO 2021).

La relación entre gobernanza y participación confluyen en la gobernanza democrática, la cual es más asequible a través de instituciones formales del Estado. Para algunos autores, las redes de actores pueden ampliar la participación de más personas, sin embargo, no siempre amplían la democracia puesto que estos procesos pueden privilegiar a organizaciones con mayor claridad en sus metas y con mejores instrumentos para lograrlas, como, por ejemplo, las

burocracias públicas o los poderosos actores privados que son más efectivos en el proceso de elaboración de las políticas (Peters 2007).

De esta forma, es necesario considerar que, la participación de la sociedad civil en los procesos de gobernanza puede darse como un mecanismo para ampliar los procesos democráticos, sin embargo, es necesario repensar que la sociedad organizada en redes de influencia tiene mayores posibilidades de involucrarse. Aun así, la confluencia de redes no permitiría que todas las personas se incluyan en la política pública sino sólo aquellas más organizadas, informadas o preparadas, reduciendo las posibilidades de participación de otros actores organizados no necesariamente en redes o con peso político, académico y/o económico.

Por lo tanto, para generar procesos de gobernanza ampliamente participativos y que no vayan en detrimento de grupos, colectivos u organizaciones, deben tener procesos de información y formación, así como fortalecer su organización. Además, no se puede obviar a todas las personas que siguen habitando las ciudades y no se han organizado puesto que, su rol e involucramiento en la planificación climática es un aporte al cumplimiento de acciones a largo plazo y concreción de metas a mediano plazo.

## **1.2 Participación en la planificación climática**

Antes de hablar de planificación climática, es necesario referirse a la planificación y cómo su importancia llegó a ser primordial para el desarrollo y accionar público en América Latina. El enfoque de la Planificación Estratégica empieza a tomar fuerza a finales de los años 60's e inicios de los años 70's en el sector público en América Latina, por la influencia de la Comisión Económica para América Latina - CEPAL, y se crea para alcanzar el desarrollo como una propuesta de Raúl Prebisch (Prebisch y Martínez 1949).

El reto consistía en disciplinar una política industrial para que los Estados latinoamericanos pasen de un modelo de desarrollo primario exportador que primó durante los siglos XVII y XIX y consistía en la exportación a gran escala de materias primas (oro, plata, cobre, bronce, cascarilla, banano, cacao, café, frutales, etc.) y la importación de productos procesados, por un modelo de desarrollo denominado “sustitución de importaciones” que consistió en la industrialización interna de cada país para procesar la materia prima y empezar a exportar

productos industrializados (Cueva 1987). Este enfoque logró su objetivo en países como Colombia, Argentina, México y Chile.

Allí, la función del Estado era primordial con políticas intervencionistas y asistencialistas en lo social, y productivas en lo económico.<sup>1</sup> Este modelo de desarrollo en el sector público de la región, en el marco de la Guerra Fría, despliega la planificación estratégica, apoyada por Estados Unidos<sup>2</sup> para formular programas nacionales que canalicen la ayuda internacional.<sup>3</sup>

El modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y de Estado benefactor,<sup>4</sup> entró en crisis cuando un nuevo modelo de desarrollo, el *neoliberal*, presionaba para la desregulación de los mercados, el predominio del mercado como centro, y la reducción del tamaño del Estado quien era el encargado de la Planificación Estratégica en el sector público (Steinberg 2001). Por lo tanto, los avances en materia de planificación se estancaron.

Posteriormente, el modelo de desarrollo neoliberal por presión y resistencia de movimientos sociales latinoamericanos, así como alianzas políticas de tendencias de izquierda, empieza a ser desplazado y la planificación estratégica como un instrumento para ordenar los procesos de reformas institucionales y canalizar la utilización de recursos financieros asociados, vuelve a tomar fuerza. En este marco, la CEPAL incorpora la función de formulación de Planes Nacionales de Desarrollo, comprehensivos y abarcadores de la economía en su conjunto y allí, la planificación nacional se concibe como un instrumento capaz de disciplinar el modelo de

---

<sup>1</sup> Un Estado interventor refiere la presencia del Estado como regulador de la economía y el mercado. Las políticas asistencialistas con el paso de los años han sido fuertemente criticadas por economistas, politólogos, sociólogos y antropólogos, debido a que reducen al ser humano a una especie de ser inerte que recibe “ayudas y asistencias” todo el tiempo, quitándole su potencial humano, productivo, creativo y propositivo.

<sup>2</sup> Alianza para el Progreso se creó desde los EEUU como una forma de contrarrestar la influencia de la Revolución Cubana, una vez definidos claramente los bloques comunismo-capitalismo en la Guerra Fría. Con la *Alianza* se pretendía evitar que América Latina se incline hacia el comunismo. Tenía como lema mejorar la vida de las personas en América incrementando el ingreso del capital, los gobiernos democráticos, reforma agraria y la **planificación** económica y social.

<sup>3</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional eran algunos de los organismos internacionales que financiaban el desarrollo de los países latinoamericanos siempre y cuando se potencie la democracia, se salvaguarde la libre empresa y se impulse reformas sociales.

<sup>4</sup> Resulta importante diferenciar al Estado benefactor latinoamericano, del Estado de bienestar europeo. El modelo de Estado de bienestar europeo fue viable en torno a las condiciones geopolíticas donde el neocolonialismo influía en sus ingresos, así como por los efectos de las guerras internas y externas, donde algunos países europeos se posicionaron como hegemónicos a nivel mundial y tenían la capacidad institucional y financiera para invertir en lo social. Sin embargo, en el caso latinoamericano, la inversión social era considerado un gasto social vinculado fuertemente a la protección social y al mercado laboral, por lo que, al ser sociedades fuertemente estratificadas y con economías altamente dependientes y desiguales, los programas sociales al ser un gasto no se institucionalizaban y las personas empobrecidas quedaban a merced de fines electorales.

desarrollo industrial, con énfasis en la planificación global y el mediano plazo, con el fin de incidir en la velocidad del crecimiento económico (CEPAL 1987).

La planificación Estratégica tuvo su cúspide entre los años 80's y 2000, se convirtió en un componente que permitía reformar el sector público, y cumplir las condiciones a las cuales los Estados latinoamericanos se hallaban atados por los préstamos de organismos multilaterales (Medina, Becerra y Castaño 2014).

A partir del año 2000, la Planificación adopta mayor incidencia de la sociedad civil, enfoque de derechos, enfoque de cambio climático, Cumbre de Río y Objetivos de Desarrollo del Milenio y se ancla también a la nueva gestión pública (Steinberg 2001). El rol de la planificación estratégica institucional tiene como objetivo acompañar los procesos de reformas institucionales del sector público donde dejó de ser a corto plazo y de plazo inmediato, y pasó a ser de mediano y largo plazo (Steinberg 2001). Respecto al pensamiento de largo plazo, requiere previsión, coordinación y evaluación.

En ese sentido, la Planificación Estratégica Urbana en América Latina parte del recorrido histórico de la Planificación cuyo instrumento es el Plan Nacional de Desarrollo desde el gobierno central, y los planes estratégicos usados por las ciudades. La planificación estratégica urbana fija los objetivos clave a largo plazo y, sobre todo, orienta la toma de decisiones en este caso, de los municipios (Steinberg 2001).

Dado que se incorpora enfoque de derechos, cambio climático y de mayor involucramiento de la sociedad civil, las normativas nacionales incorporan a la participación ciudadana como un derecho, un principio y un estándar en la planificación. De allí que, la planificación contemporánea se reconoce como una gobernanza multi-escalar expresada en la elaboración de políticas, planes, programas y proyectos dentro de un marco superior de planificación estratégica, por lo que se vuelve necesario aumentar la participación de diversos stakeholders en la formulación de respuestas de forma coordinada y comprensiva (Barton 2009).

Allí, la planificación climática debe fomentar y fortalecer procesos multiactorales y de gobernanza climática urbana con el fin de afianzar las estrategias más propicias para diseñar e implementar las políticas (Barton 2009). Es decir, todas las políticas emanan de una planificación macro que guían el accionar de las instituciones del gobierno, las cuales deben ser diseñadas junto a la sociedad civil, acorde el marco normativo vigente.

Ello da cuenta de que una ciudad justa implica participación democrática en la planificación y políticas redistributivas. Asegurar la representación adecuada de todos los intereses de un grupo de gran tamaño socialmente dividido e impedir a los poderosos intereses económicos e institucionales la determinación de la agenda (Fainstein 2013) es un ejercicio de participación y democracia.

Para que se produzca participación en la planificación, hay dos instancias. La instancia de los actores y la instancia de las instituciones. La primera implica analizar los aspectos de participación, cultura y relaciones, y la segunda se refiere a las reglas formales que permiten llevar a cabo acciones (Sánchez 2013). En este caso, la participación para la construcción de los instrumentos normativos en cambio climático se expresa en los grupos no estatales que han participado en el PMDOT y el PACQ, y las instituciones por su parte, establecen mecanismos y espacios de participación.

Ahora bien, la planificación climática es la capacidad institucional de respuesta al cambio climático y depende de un marco analítico que identifique actores, problemas y medidas de política climática (Sánchez 2013). A mayor coordinación y cooperación entre actores, mayor capacidad de respuesta (Sánchez 2013), una mayor capacidad de respuesta significa mayor creencia en la validez y funcionalidad del orden, a mayor funcionalidad mayor legitimidad.

Uno de los componentes de la capacidad de respuesta son los mecanismos de participación, entre ellos la planificación participativa, consultas públicas, audiencias públicas, comités de trabajo que inciden en la capacidad institucional facilitando la negociación entre actores y articulación de políticas consensuadas en torno al cambio climático en todo el proceso de planificación, es decir, la participación debe ser para el diagnóstico, planificación, implementación y monitoreo (Sánchez 2013). En otras palabras, “Es fundamental que la participación forme parte de la toma de decisiones también durante las etapas de implementación y evaluación de políticas” (Sánchez 2013, 132).

Por lo tanto, es necesario sobre este punto hacer un ejercicio reflexivo en torno al nivel de participación que la sociedad civil tiene en la planificación climática, primero, qué tipo de sociedad civil sí puede involucrarse más allá de los diagnósticos, y segundo, qué tan lejos puede llegar en el proceso de planificación para garantizar su interés y compromiso.

Dentro de los procesos participativos en la planificación climática se debe cuestionar aquellos mecanismos tecnocráticos, autoritarios y paternalistas, que dotan de mayor legitimidad a aquellas estrategias o información redactadas por los técnicos, reproduciendo diferencias de poder estructurales que restringen el acceso de las poblaciones a procesos de diagnóstico, diseño, implementación, ejecución, evaluación es decir “el acceso suele estar limitado a un grupo selecto de actores gubernamentales y no gubernamentales y quienes no forman parte de este círculo selecto, incluidas las organizaciones locales y los gobiernos municipales acaban contando con pocas posibilidades de producir y almacenar información primaria y secundaria para comprender y resolver sus problemas” (Sánchez 2013, 135).

Para poder analizar el estudio de caso respecto a la participación en la planificación climática, se levantó información secundaria relativa a los procesos participativos de construcción tanto del PMDOT 2019-2023 como del PACQ 2020, y se revisó los mapeos de actores realizados para diseñar ambos instrumentos de planificación estratégica y a largo plazo.

Posteriormente, se indagó sobre el tipo de rol que tuvieron acorde a la normativa de participación del gobierno local y el nivel de participación acorde al proceso de planificación: diagnóstico, diseño, implementación, ejecución, evaluación. Aquello permitió determinar las instancias en las que se considera a la sociedad civil dentro de los procesos de planificación climática y qué rol ocupa en los mismos.

### **1.3 La legitimidad de la planificación climática y el compromiso de la sociedad civil**

Para hablar de legitimidad y participación de la sociedad civil hay que hacerlo desde dos aristas. Por un lado, aquello que otorga la sociedad civil a toda acción del gobierno y que la impulsa a formar parte activa de cada proceso porque confía que funcionará lo planificado, y, por otro lado, la legitimidad que reciben unos actores más que otros para participar en la planificación climática, por ejemplo, la academia. En ese sentido, cuando hay redes, estas tienen un punto de acceso al sector público que les legitime más su involucramiento (Peters 2009).

Por su parte, Weber explica que los individuos tienen conciencia de su aceptación y obediencia al orden porque hay una relación de interés con el mismo, de modo tal que “la legitimidad es la creencia en la validez del carácter obligatorio de un orden” (Weber 2007,

14). Es así que, las acciones del gobierno local se legitiman cuando la sociedad cree en su funcionalidad, tal como se explicó a detalle en el acápite anterior.

De manera general, las instancias de participación formal acorde a la normativa vigente del caso de estudio, son solamente aquellas establecidas por el gobierno local, como las asambleas barriales, zonales, parroquiales o grupos de sociedad civil que estén en el RUOSC u otros que sean históricamente reconocidos, o simplemente conocidos, atendidos o escuchados por los gobiernos de turno. Sin embargo, cuando se hacen los mapeos de actores dentro de la planificación climática, qué tanta posibilidad existe de que hayan considerado organizaciones o grupos de sociedad civil afines al trabajo de cambio climático, mucho más allá de los expertos conocidos, y qué rol tuvieron en aquella planificación, es la cuestión.

Hay una relación estrecha y directa entre la participación y la legitimidad para el empoderamiento. A partir de allí, se pueden construir ordenamientos políticamente legítimos para las áreas metropolitanas, en donde se ha argumentado que la legitimidad (en particular, la legitimidad política) es una de las cuestiones más importantes que cualquier ordenamiento de gobernabilidad metropolitana debe considerar (Rojas 2005).

La legitimidad es funcional a la creación de instrumentos y mecanismos enfocados a la responsabilidad (Rojas 2005), y para que ello funcione, deben ser partícipes de todo el proceso de planificación climática, y no solamente con un rol de proveedor de información. La responsabilidad de las y los habitantes con la ciudad mejora su relación con el espacio que habitan, cuidar los parques, plazas y espacios públicos, no arrojar residuos sólidos a ríos y quebradas, formar comités de seguridad ciudadana, desarrollar actividades incluyentes, reducir el consumo de energía eléctrica, recursos hídricos y uso de vehículo privado, son algunas de las acciones que tendrán un impacto positivo si los gobiernos de turno incluyeran a la población en su planificación, si abrirían espacios información para ampliar el acceso a información pública, si garantizaran espacios permanentes de participación y sobre todo, si cumplieran con sus propuestas de campaña bajo el enfoque de derechos y cambio climático sin beneficiar a intereses personales y privados. Finalmente, a mayor participación de actores como agentes de cambio, mayor compromiso (PNUD 2020).

## **Capítulo 2. La sociedad civil del Distrito Metropolitano de Quito y su participación en instrumentos normativos**

La participación de la sociedad civil es un derecho, un principio y un estándar dentro de los instrumentos normativos del Ecuador como la Constitución, el Código de Planificación y Finanzas Públicas, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD, el Código Municipal, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y los instrumentos de planificación como el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PMDOT. Aun así, pese a que se encuentra dentro de la normativa nacional, se ha evidenciado que no se ha garantizado en los procesos de construcción de la planificación climática, y mucho menos se la ha vinculado al cumplimiento de normativas de Gobierno Abierto, tan necesarias en procesos participativos.

Por ello, a continuación, se expone sobre la sociedad civil, su organización, su conformación y se propone una división de la misma con fines de comprensión, para visibilizar, qué grupos de ésta han participado en la planificación climática, respecto a otros grupos que no lo han hecho o se han quedado al margen.

### **2.1 Sociedad civil en el DMQ**

La sociedad no es homogénea, puesto que existen desigualdades, conflictos y luchas de poder. Aquella sociedad está compuesta por individuos y grupos sociales, los cuales pueden actuar con el Estado, frente al Estado, en el Estado o contra Estado. Cada grupo tiene sus particularidades, necesidades, y autoconciencia, que responden a un componente histórico, social y moral, de allí que, aunque no movilicen a toda la sociedad, han desarrollado un nivel de conciencia activa (Unda 2007).

Un actor social puede ser un hombre o una mujer que intenta realizar objetivos personales o colectivos dentro de un entorno del cual es parte y por lo tanto tiene similitudes porque hace suya la cultura (Centro de Investigaciones Ciudad 2005). Las y los actores sociales son influyentes cuando tienen protagonismo autónomo, poder de decisión y de convocatoria, contribuyen a la localidad mediante propuestas o iniciativas, y cuando, además, la estructura de estos grupos tiene identidad, es crítica, participa en la vida política y participa en las evaluaciones (Unda 2007).

Aquellos actores sociales pueden ser de tres tipos (Unda 2007):

1. Político-institucionales: participan en la toma de decisiones
2. Acción sobre el terreno: población y expresiones activas (comunas, barrios)
3. Técnicas- particulares: profesionales, expertos, ONG'S

Ahora bien, una organización social es una forma organizativa formada por sujetos sociales que en muchos casos se organizan con miras a mejorar sus condiciones de vida, pero deben mantener una identidad firme y trabajo conjunto para evitar que gobernantes de turno y poderes económicos se aprovechen en detrimento de su independencia (Unda 2007).

Cuando las organizaciones sociales tienen potencial de desarrollo organizacional, se convierten en actores sociales y se convierten en sujetos influyentes en las etapas de planificación puesto que al final son los beneficiados, de allí que, los equipos técnicos gubernamentales deben consultar con ellos antes de dar inicio a proyectos en territorio (Centro de Investigaciones Ciudad 2005).

La participación es una relación social, emerge cuando intervienen una pluralidad de actores en procesos decisorios, es un medio de control de la calidad de los servicios públicos, medio de defensa ante las arbitrariedades, medio para planificar obras y actividades, medio para la toma de decisiones (Unda 2007).

Participación ciudadana por su parte, está vinculada a la participación social. La participación social es un sistema en el cual se involucran activamente a todos los actores sociales en la vida jurídica, cultural y económica para mejorar sus condiciones de vida a partir de una mejor distribución de los servicios y recursos públicos (Ruiz 2007). Por ello, la participación no se va a definir desde una sola vía sino desde la mirada de varias vías.

Para algunos, la participación no es más que un cambio formal en la relación tradicional, un comportamiento que se acomoda a lo que demanda el municipio. Por otro lado, la participación desde la acción de la sociedad, es la búsqueda de ampliar la capacidad de representación social en el Estado, desde los ámbitos locales, otros lo miran con suspicacia: “Siempre nos han engañado”, y, en consecuencia, no se involucran plenamente en las propuestas, pueden participar en algunos eventos, pero por lo general prefieren mantenerse relativamente al margen, el resultado entonces es un alejamiento (Unda 2007).

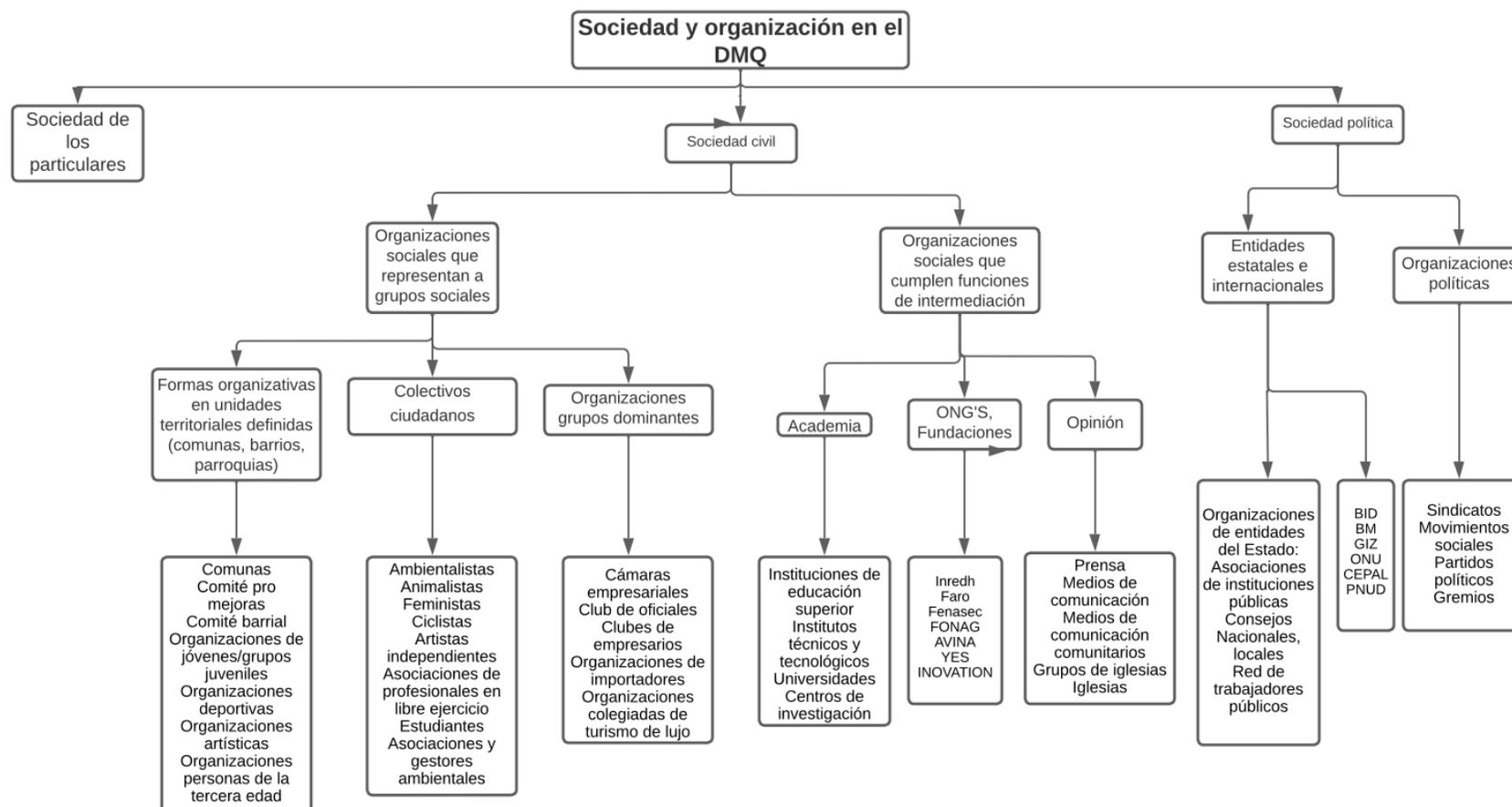
Un cuarto tipo de comportamiento es el de aquellas personas y sectores que aceptan la propuesta, pero interpretándola desde las iniciativas y sentidos que desarrollan socialmente. Generalmente es el caso de sectores de movimientos sociales que despliegan una tendencia a disputar los sentidos de la participación y de la democracia, que se ha observado particularmente en el movimiento indígena (Unda 2007).

Es así que, la sociedad civil no es sinónimo de sociedad, grupos sociales, entidades que representan a la sociedad o de una entidad homogénea, puesto que no está separada del Estado. La sociedad civil es la relación que se establece entre sociedad y Estado, sin embargo, aquella relación debe siempre mantener el orden hegemónico.

Cuando se piensan juntas la sociedad civil y la participación, debería hacérselo siempre en referencia a las relaciones sociales específicas que desarrollan actores concretos y en momentos también específicos y concretos (Centro de Investigaciones Ciudad 2005).

A continuación, se expone un mapa mental sobre la organización de la sociedad del Distrito Metropolitano de Quito, para ello, se ha revisado documentos y estudios de la ciudad de Quito respecto a participación y sociedad civil. Sin embargo, es necesario entender que esta división tiene fines de comprensión y no necesariamente están separados y divididos a raja tabla, de hecho, la posibilidad de que una persona forme parte de varios grupos es alta, por lo que, se evidencia la complejidad de involucrar a la sociedad civil, y mucho más si no se comprende cómo se organiza y a qué responde para planificar los mecanismos y estrategias adecuadas de participación.

## Sociedad y Organización en el DMQ



Fuente: Unda Mario. 2007. Cada quien atiende su juego – Participación y democracia. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad. Centro de Investigaciones Ciudad. 2005; Voces y sombras- voces y miradas sobre la sociedad civil en el Ecuador de hoy. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad; Ruiz, Lucía. 2007. Balance crítico, los presupuestos participativos en Ecuador. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.

Elaboración: Autora

El presente mapa mental permite comprender la organización de la sociedad en el DMQ. La sociedad de los particulares hace referencia a todas las personas que habitan la ciudad pero que no forman parte de alguna organización o grupo social que pretenda tener una relación directa con el gobierno local, sobre diferentes temas de interés común.

Por otro lado, la sociedad civil está dividida en dos grandes grupos, un grupo de organizaciones sociales que representan a grupos sociales y un grupo de organizaciones sociales que cumplen funciones de intermediación y/u opinión pública.

Dentro del primer grupo se encuentran las formas organizadas en unidades territoriales definidas como las comunas, barrios y parroquias, y en donde se reconoce, por ejemplo, a comunas, comités pro mejoras, comités barriales, organizaciones de adolescentes, jóvenes o de adultos mayores, organizaciones artísticas o deportivas, pero que habitan un territorio específico, es decir, es su característica de formación, por la cual, sus demandas se concentran en el territorio que habitan y las acciones realizadas marcan un sentido de pertenencia a aquella unidad territorial.

Por otro lado, se encuentran los colectivos ciudadanos, que están representados por colectivos de ambientalistas, feministas, ciclistas, asociaciones de estudiantes, de protección del medio ambiente, lucha contra el cambio climático, etc. pero que no se encuentran en una unidad territorial específica, sino que, están en todo el Distrito Metropolitano de Quito, y que comparten algún interés en el medio ambiente, el cambio climático, la lucha contra la violencia contra las mujeres, entre otros.

El tercer grupo está conformado por organizaciones de grupos dominantes, por ejemplo, clubes de oficiales, organizaciones de importadores, organizaciones colegiadas de grupos con capital económico, etc. este grupo se caracteriza por organizarse bajo un interés específico con el gobierno local, generalmente tiene un control amplio ya sea de los medios de producción o de redes comúnmente vinculadas al poder económico.

Por su parte, el segundo grupo de sociedad civil es aquel representado por organizaciones que cumplen funciones de intermediación, y como su nombre lo indica, median las relaciones entre actores no estatales y gobierno local. Los subgrupos que los componen son: la academia, representado por todas las instituciones de educación superior del DMQ, y que generalmente son actores a quienes se les convoca para consulta y asesoría; las ONG's y fundaciones que

tienen experiencia específica en temas de violencias, derechos, ambiente, etc., y se convierten en instituciones de consulta; y las organizaciones de opinión, que están relacionadas más con opinión pública como medios de comunicación de todo tipo, y, además, la iglesia y sus grupos.

El otro grupo de la sociedad del DMQ es la sociedad política, dividido en las entidades estatales cuyos actores están relacionados con todas las instituciones descentralizadas y desconcentradas del Estado y que tienen procesos de jerarquía. Entidades y organismos internacionales como multilaterales, bilaterales, organizaciones internacionales, comisiones, bancos, entre otras, ubicadas allí puesto que, para poder ingresar al territorio ecuatoriano deben cumplir con los requisitos emitidos por la Cancillería, así como manejar convenios internacionales y objetivos a cumplir, de manera que, es una relación y dinámica de Estado. Y, para concluir, por otro lado, el grupo de organizaciones políticas que está representado por organizaciones que ya tienen una relación directa con el gobierno y mantienen demandas, denuncias y/o trabajo conjunto en determinados temas acorde a sus intereses, como partidos políticos, movimientos sociales, sindicatos, etc.

Finalmente, corresponde el siguiente ejercicio reflexivo: cuando desde el gobierno local se afirma que los instrumentos de planificación fueron construidos con participación de la sociedad civil, significa que todos estos grupos debieron haber sido considerados, con el mecanismo de participación que sea, pero al fin y al cabo considerados. Aun así, se debe reconocer que involucrar a la sociedad civil en los procesos de planificación, va más allá de considerar a organizaciones de grupos dominantes, a la academia, a las ONG's, y deben incluir a colectivos ciudadanos y organizaciones de unidades territoriales definidas, e incluso pensar en estrategias que incluyan a la sociedad política y a la sociedad de particulares.

Si bien es cierto, lograr que se incluyan todas y cada una de las personas que habitan en el DMQ en los procesos de planificación implica un enorme esfuerzo institucional, pero sí se debe pensar en cómo viabilizar que conozcan y reconozcan las acciones que se están llevando a cabo desde el gobierno local, así como construir procesos participativos que involucren a las organizaciones y grupos que desde sus propios espacios llevan a cabo y gestionan iniciativas para enfrentar el cambio climático y que no se concentran en pocos grupos tradicionalmente convocados.

## **2.2 Participación y gobierno abierto, normativas para el DMQ**

La Constitución, el COOTAD, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley Orgánica Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo - LOOTUGS, y el Código Municipal, determinan que los instrumentos de planificación deben construirse con la participación activa de la sociedad civil. Para este fin, desde el gobierno municipal se han diseñado mecanismos donde las instituciones que facilitan el trabajo con actores sociales, son las administraciones zonales y su entidad rectora la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana.

El Código Municipal en su Art. I.3.62 define a la ciudadanía activa como “el compromiso entre ciudadanos corresponsables que se involucran activamente en la gestión municipal a través de la deliberación colectiva sobre sus problemas, promoviendo, apoyando cambios, construyendo propuestas, proyectos y mejoras en la planificación y gestión de la ciudad” (Código Municipal 2019, 82), el compromiso y la corresponsabilidad entonces, permite deliberar los problemas pero además, luego de la deliberación es necesario promover cambios mediante la construcción de posibles soluciones.

El involucramiento de las personas en la planificación y gestión municipal, depende del tipo de rol que se les otorgue en la toma de decisiones, de esta forma, puede ser un rol copartícipe que tiene que ver con el aporte de elementos a la autoridad desde la ciudadanía, puesto que, la mencionada autoridad pueda brindar soluciones, las cuales deben también planificarse en conjunto; un rol consultivo en donde participa no solo la ciudadanía en general sino también las organizaciones que tienen experticias especiales en una temática, es decir, son consultadas para contar con criterios para la toma de decisiones; y un rol vinculante que tiene relación intrínseca con los mecanismos de democracia directa como la silla vacía, consulta popular, consulta previa, etc.

Es necesario comprender lo mencionado puesto que, un rol copartícipe da cuenta no sólo con los elementos que la ciudadanía aporta para problematizar situaciones y construir diagnósticos, sino que debe existir un paso posterior a aquello en torno a la planificación de soluciones conjuntas. El rol consultivo es característico sí de la ciudadanía, pero mucho más de las organizaciones sociales que tienen un tipo experticia en determinado tema cuyos

criterios resultan ser técnicos. Y finalmente, el rol vinculante que al ser vinculante respecto a mecanismos de democracia directa es llevado a cabo por organizaciones de sociedad civil o de sociedad política que tengan amplios conocimientos del tema o estén asesorados por actores externos como organismos internacionales.

Cuando en el acápite anterior se menciona a las organizaciones sociales como componentes de la sociedad civil, desde el código municipal se entiende a estas como “todas las formas organizativas de la sociedad a través de las cuales personas, comunidades y colectivos se convocan para constituirse en agrupaciones organizadas, coordinadas y estables para interactuar entre sí y emprender metas y objetivos lícitos, pueden ser de hecho o de derecho” (Código Municipal 2019, 83). En este sentido, hay organizaciones y colectivos registrados en el registro de organizaciones de sociedad civil - RUOSC, pero, además, hay colectivos y organizaciones que, aunque no estén reconocidas desde lo jurídico formal, sí son legítimas y han trabajado en problemáticas de cambio climático, ambiente y género. No se debe perder de vista esto puesto que, en los procesos participativos de la planificación climática se debe y puede considerar a ambos grupos, es decir, con o sin reconocimiento jurídico.

Es pertinente mencionar entonces a los Consejos Consultivos, que son

instancias de apoyo, consulta y asesoramiento a la administración municipal en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública temática o intersectorial conforme a los ejes establecidos en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, formados por ciudadanos o ciudadanas, así como por organizaciones civiles, sociales y sin fines de lucro u otras formas de organización colectiva, de acuerdo a una temática en concreto y con experticia en el área a tratar, por lo que sus funciones giran en torno a lo consultivo, propositivo, de apoyo y de asesoría no vinculante (Código Municipal 2019, 95).

Además, entre los derechos ciudadanos y organizaciones respecto a la participación, se encuentra que el Municipio puede “brindar asistencia técnica y capacitación en la promoción de la participación y el control social, así como recibir información sobre cogestión y posibilidades de participación conjunta con las diferentes instancias de la municipalidad, participar en la definición de políticas públicas locales, en la planificación, gestión, ejecución

y los mecanismos para su evaluación y control” (Código Municipal 2019, 84). En otras palabras, las y los ciudadanos y organizaciones tienen derecho a recibir asistencia y capacitación para promover de mejor forma la participación desde el gobierno local, posibilidades de participación conjunta y definición de políticas públicas en la planificación, gestión y ejecución, por lo que, participar no solamente es aportar en la problematización sino vincularse en la construcción conjunta de propuestas, y estar presentes en todas las etapas de planificación climática.

Entre los mecanismos de participación se encuentran las asambleas barriales (instancia primaria), parroquiales (instancia intermedia) y zonales (deliberación y planificación): espacios de deliberación pública a nivel de barrios, parroquias y administraciones zonales, estas últimas son las encargadas de analizar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial por lo que corresponde mencionar que su rol debe ser permanente.

A continuación, puede observarse un análisis pormenorizado sobre lo que implica la participación y mandan los instrumentos normativos aplicables al DMQ:

El art. 35 de la Constitución refiere que la ciudadanía participará de manera protagónica en la planificación, y aquello se orientará bajo principios de igualdad, control popular y respeto a la diferencia. Ello da cuenta que, una participación protagónica significa ir más allá de los pasos iniciales de todo proceso de planificación, puesto que posteriormente menciona el control popular, es decir, en etapas de evaluación, además, el respeto a la diferencia está vinculado a principios de inclusión social bajo la igualdad y no discriminación, dado el caso, por ejemplo, no privilegiar a minorías con determinados poderes como el económico o el político, de allí que, la Constitución establece también la conformación de instancias de participación que incluyan a representantes de la sociedad bajo principios democráticos en torno a elaborar planes y políticas locales entre gobierno y ciudadanía.

Un aspecto importante dentro de la participación en la Carta Magna es la promoción de formación ciudadana y el impulso de procesos de comunicación. Por lo que, la formación e información son necesarios y responsabilidad del Estado viabilizarlos. Además, refiere que la ciudadanía puede también promover instancias de participación, por ejemplo, coloquios, conversatorios, ponencias, de grupos en cambio climático para establecer relaciones con el gobierno local.

Acorde al COOTAD la participación es un derecho de la ciudadanía necesario para la adopción compartida de decisiones, además de la gestión compartida de planes, políticas, programas y proyectos. Allí mismo determina que para los GADS municipales, la participación implica la implementación de un sistema de participación ciudadana, mismo que debe generar las condiciones y mecanismos para tratar temas específicos, para lo cual se conformarán grupos de interés sectoriales o sociales. Pero, sobre todo, el literal h del art. 304 es enfático al mencionar “el sistema de participación ciudadana se constituye para impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa” (COOTAD 2019, 98). Los mecanismos de formación (educación) ciudadana responden entonces a lo mandado en la Constitución sobre el mismo tema de participación y ejercer presión al GAD municipal para llevarlo a cabo.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece un punto primordial dentro de la participación, y es que, el MDMQ como entidad encargada de la planificación de desarrollo del distrito y del sistema de planificación debe coordinar mecanismos que garanticen la participación con el objetivo del funcionamiento de los sistemas, es decir, si no hay participación, los sistemas de participación, control social y la implementación de planes, programas y/o proyectos pueden no funcionar adecuadamente.

En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el principio de igualdad es clave en la participación, puesto que, incluiría a colectivos, comunidades, pueblos y nacionalidades, y otras formas de organización, entonces, no quedaría supeditada solamente a unos actores más que a otros por intereses particulares. En este sentido, hay un principio de responsabilidad que posibilita el compromiso legal y ético asumido por ciudadanos y ciudadanas en la búsqueda del buen vivir (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010).

Para concluir, en el plan de gobierno municipal 2019-2023, objeto de este estudio, se definió a la participación como la mayor garantía de la legitimidad y credibilidad de la gestión municipal al transparentar las decisiones y actividades de un plan, identificar el desempeño de los actores involucrados en el seguimiento y ejecución en los procesos de evaluación de planes, programas, estrategias, agendas, reglamentos, guías de aplicación, es decir, la participación promueve legitimidad de la gestión municipal.

Como puede apreciarse en la siguiente tabla comparativa, la participación es un principio y un derecho, no está separada de la capacitación, formación e información y es obligatorio incluir a actores no estatales en todo el proceso de planificación bajo el principio de igualdad y no discriminación, así como en todos los niveles e instancias de gobierno.

**Tabla 2.1. Normativa nacional sobre participación ciudadana**

<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL NORMATIVO</b>		
<b>Instrumento</b>	<b>Qué es</b>	<b>Qué implica</b>
<b>Constitución</b>	<p>Art.95: La ciudadanía participará de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.</p> <p>Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.</p>	<p>Art. 100.- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para: 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.</p>
<b>Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD</b>	<p>La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos.</p>	<p>Art. 54 Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;</p> <p>Art. 304.- Sistema de participación ciudadana. Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana. Se constituye para: b) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública; d) Participar en la definición de políticas públicas; e) Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los</p>

		<p>objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectoriales o sociales que fueren necesarios para la formulación y gestión del plan, quienes se reunirán tantas veces como sea; h) Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa.</p> <p>Art. 305.- Garantía de participación y democratización.- Los gobiernos autónomos descentralizados promoverán e implementarán, en conjunto con los actores sociales, los espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos reconocidos expresamente en la Constitución y la ley; así como otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación necesarias para garantizar el ejercicio de este derecho y la democratización de la gestión pública en sus territorios.</p> <p>Art. 306 Los consejos barriales y parroquiales urbanos, así como sus articulaciones socio-organizativas, son los órganos de representación comunitaria y se articularán al sistema de gestión participativa, para lo cual se reconocerán las organizaciones barriales existentes y se promoverá la creación de aquellas que la libre participación ciudadana genere.</p>
<p><b>Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas</b></p>	<p>Entidades a cargo de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas, y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, tienen el deber de coordinar los mecanismos que garanticen la participación en el funcionamiento de los sistemas</p>	<p>N/A</p>

<p><b>Ley Orgánica de Participación Ciudadana</b></p>	<p>Art. 4- 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. El ejercicio de los derechos de participación ciudadana y organización social se regirá, además de los establecidos en la Constitución, por los siguientes principios:</p> <p>.-Igualdad.- Es el goce de los mismos derechos y oportunidades, individuales o colectivos de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita, para participar en la vida pública del país; incluyendo a las ecuatorianas y los ecuatorianos en el exterior;</p> <p>.-Responsabilidad.- Es el compromiso legal y ético asumido por las ciudadanas y los ciudadanos de manera individual o colectiva, en la búsqueda del buen vivir;</p> <p>.-Corresponsabilidad.- Es el compromiso legal y ético asumido por las ciudadanas y los ciudadanos, el Estado y las instituciones de la sociedad civil, de manera compartida, en la gestión de lo público.</p>	<p>Art. 30.- Las organizaciones sociales.- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular que contribuyan a la defensa de los derechos individuales y colectivos, la gestión y resolución de problemas y conflictos, al fomento de la solidaridad, la construcción de la democracia y la búsqueda del buen vivir; que incidan en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como, de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.</p> <p>Art. 31.- Promoción de las organizaciones sociales.- El Estado garantiza el derecho a la libre asociación, así como, a sus formas de expresión; y, genera mecanismos que promuevan la capacidad de organización y el fortalecimiento de las organizaciones existentes.</p>
---	---	---

<b>Plan de Gobierno Municipal 2019-2023</b>	Participación ciudadana como la mayor garantía de la legitimidad y credibilidad de la gestión municipal al transparentar las decisiones y actividades de un plan, posibilita verificar los cambios sobre la realidad circundante. Identificar el desempeño de los actores involucrados en el seguimiento y ejecución en los procesos de evaluación de planes, programas, estrategias, agendas, reglamentos, guías de aplicación	Promover acciones que permitan la activa participación de los habitantes de Quito, fomentando procesos democráticos abiertos, consensuados y que reporten beneficios generales
---	---	--

Elaborado por la autora con base a Constitución del Ecuador (2008); Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (2010); Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2014); Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010); Plan de Trabajo elecciones seccionales cantón Quito, Período 2019 – 2023 Dr. Jorge Yunda Machado.

Por otro lado, dado que legitimar las acciones conjuntas es un proceso secuencial de la corresponsabilidad, esta última requiere procesos de capacitación e información de la ciudadanía, entonces el acceso a la información puede mejorar la calidad de los productos y procesos de planificación climática, así como el seguimiento y evaluación de los mismos.

Bajo este punto de vista, la participación, formación, capacitación e información requiere del funcionamiento del gobierno abierto, puesto que, para que la población esté informada y pueda participar en los procesos de planificación, debe existir la garantía del acceso a información, considerando estándares de accesibilidad para superar el analfabetismo digital, la comprensión de temáticas técnicas, la predominancia del discurso científico y de expertos.

Sin embargo, prescindir de normativa de gobierno abierto en beneficio del acceso a información para potenciar la participación ciudadana es un error que no se debe cometer. Por ello, a continuación, se sintetiza la normativa de gobierno abierto aplicable al DMQ en relación a la participación:

La Carta internacional de datos abiertos se aplica en el Ecuador mediante Acuerdo Ministerial N° 011 de 2020, y establece que los datos mejoran la gobernanza y la participación ciudadana, puesto que dan cuenta del trabajo de servidores públicos y la función pública, en el sentido que permite monitorearlos, sobre todo en programas de desarrollo sostenible (Carta

Internacional de Datos Abiertos 2015). Por lo tanto, manejar datos permite a la ciudadanía monitorear el trabajo del sector público, y más aún, cuando se trata de desarrollo sostenible y la medición del impacto a largo plazo.

En la misma línea, el Acuerdo Ministerial N° 011 de 2020 determina que el derecho a la información pública se debe ejercer a plenitud, para este fin entonces corresponde cuestionarse los mecanismos o procesos creados que lo viabilicen (Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información 2020). La Ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública refiere que el acceso a la información pública facilita la efectiva participación de la ciudadanía, por lo que corresponde cuestionarse ¿sin información la participación no es efectiva en la construcción de planes, programas y/o proyectos? Además, el art. 8 de la mencionada Ley establece que todas las entidades del sector público deben implementar acorde sus competencias programas de difusión y capacitación dirigidos a sociedad civil para garantizar una mayor y mejor participación ciudadana (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010).

Para concluir la relación entre gobierno abierto y participación ciudadana, las entidades municipales deben implementar política pública bajo los principios de disponibilidad de información y mecanismos de participación, es decir, van juntos.

En el siguiente cuadro podrá observar lo mencionado anteriormente:

**Tabla 2.2 Normativa nacional sobre datos e información pública**

<b>DATOS E INFORMACIÓN PÚBLICA - NORMATIVA</b>		
<b>Normativa</b>	<b>Escala</b>	<b>Datos e información desde la participación</b>
<b>Carta Internacional de Datos Abiertos</b>	Internacional	Datos abiertos por defecto: Gobiernos deben adoptar recursos, normas y políticas para la creación, uso, intercambio y armonización de los datos. Se producen datos nuevos o se modifican datos existentes porque la información tiene un ciclo de vida. Los datos mejoran la gobernanza y la participación ciudadana: su producción da cuenta del trabajo de servidores públicos y la gestión pública Los datos permiten monitorear el impacto de los programas públicos.

		Datos para el desarrollo incluyente y la innovación: los datos abiertos pueden ayudar a identificar desafíos sociales y económicos, así como a monitorear y llevar a cabo programas de desarrollo sostenible.
<b>Acuerdo Ministerial No. 011 -2020</b>	Nacional	<p>Toma todos los principios de la Carta Internacional de datos abiertos.</p> <p>Mecanismos de implementación: Los datos abiertos son un componente de la información pública. Información Pública: Se considera información pública, todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado.</p> <p>Custodia de la Información.- Es responsabilidad de las instituciones públicas, personas jurídicas de derecho público y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, crear y mantener registros públicos de manera profesional, para que el derecho a la información se pueda ejercer a plenitud, por lo que, en ningún caso se justificará la ausencia de normas técnicas en el manejo y archivo de la información y documentación para impedir u obstaculizar el ejercicio de acceso a la información pública, peor aún su destrucción.</p>
<b>Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública</b>	Nacional	<p>Art. 2.- Objeto de la Ley: c) Permitir la fiscalización de la administración pública y de los recursos públicos, efectivizándose un verdadero control social; f) Facilitar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización.</p> <p>Art. 4.- Principios de Aplicación de la Ley.- En el desarrollo del derecho de acceso a la información pública se observarán los siguientes principios: e) Garantizar el manejo transparente de la información pública, de manera que se posibilite la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y la rendición de cuentas de las diferentes autoridades que ejerzan el poder público.</p> <p>Art. 8.- Promoción del Derecho de Acceso a la Información.- Todas las entidades que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política de la República y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, implementarán, según sus competencias y posibilidades presupuestarias, programas de difusión y capacitación dirigidos tanto a los servidores públicos, como a las organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de</p>

		garantizar una mayor y mejor participación ciudadana en la vida del Estado.
<b>Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación</b>	Nacional	<p>La información y el contenido de las bases de datos producto de las investigaciones financiadas con recursos públicos serán de acceso abierto.</p> <p>Artículo 4.- Principios.- Para la aplicación de las disposiciones contenidas en el presente Código, se observarán los siguientes principios: 8. La generación, transmisión, gestión, uso y aprovechamiento de los conocimientos, la tecnología, la innovación y los conocimientos tradicionales deberán primordialmente promover la cohesión e inclusión social de todos los ciudadanos;</p>
<b>Código Municipal MDMQ</b>	Cantonal - Municipio de Quito	<p>Implementación de la política pública de gobierno abierto basado en los principios de transparencia, <b>apertura de datos públicos</b>, disponibilidad de información y mecanismos de participación y colaboración ciudadana, rendición de cuentas y control social con el objetivo de incidir en la construcción y evaluación de las políticas públicas, actividades y servicios públicos a los cuales se refiere este Título.</p> <p>Reconocimiento.- Es responsabilidad de todas las entidades municipales la implementación de políticas y procedimientos de gobierno abierto bajo los objetivos de transparencia, apertura de datos públicos, disponibilidad de información y mecanismos de participación y colaboración, responsabilidad y rendición de cuentas.</p> <p>Las Art. I.3.166.- Entidades obligadas.- Para efectos de aplicación de este Título, las entidades que deberán aplicar los mecanismos y políticas de gobierno abierto serán:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Concejo Metropolitano;</li> <li>b. Alcalde Metropolitano;</li> <li>c. Concejales;</li> <li>d. Secretaría General del Concejo Metropolitano;</li> <li>e. Administración General;</li> <li>f. Secretarías;</li> <li>g. Empresas públicas metropolitanas;</li> <li>h. Quito Honesto; y,</li> <li>i. Demás entidades que perciban fondos públicos</li> </ol>

Elaborado por la autora con base a Carta internacional de datos abiertos, open data charter <https://opendatacharter.net/principles-es/>; Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (2020); Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2004); Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación (2016); Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (2019).

## **Capítulo 3. Cambio climático en el DMQ ¿planificar participando?**

### **3.1 La construcción del PMDOT y el PACQ: actores y mecanismos de participación**

El gobierno local del Distrito Metropolitano de Quito - DMQ, es el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito - MDMQ, su instrumento de planificación de desarrollo es el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PMDOT, aquello está establecido en la Constitución de la República, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo - LOOTUGS, y, el Código Municipal.<sup>5</sup>

Un plan de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal – PDOT es un instrumento de planificación que guía la gestión territorial de los gobiernos autónomos municipales. Su función es orientar las acciones del sector público y privado a nivel local, incluyendo áreas urbanas y rurales, en el corto, mediano y largo plazo, respecto a los ámbitos de: conservación, uso y gestión de los recursos naturales; patrimonio cultural; prevención y reducción de riesgos; gestión del cambio climático; sistemas de redes de servicios de transporte, movilidad,

---

<sup>5</sup>Art. 264 de la Constitución: Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. Art. 54 del COOTAD: Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquia, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas. Art. 12 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Art. 13 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: De los planes complementarios a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Los planes complementarios son instrumentos de planificación de los niveles de gobierno regional, provincial, municipal y metropolitano, que tienen por objeto detallar, completar y desarrollar de forma específica lo establecido en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Art. IV.1.20 del Código Municipal del Municipio de Quito: El Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMOT) es el instrumento de ordenamiento territorial integral del Distrito Metropolitano de Quito que tiene por objeto ordenar el suelo del conjunto del territorio metropolitano, para lograr un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a través de la mejor utilización de los recursos naturales, la organización del espacio, la infraestructura y las actividades conforme a su impacto físico, ambiental y social con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y alcanzar el buen vivir.

accesibilidad, energía y telecomunicaciones; y asentamientos humanos (Secretaría Técnica Planifica Ecuador 2019).

Todas las acciones del MDMQ deben alinearse a lo establecido en su PDOT, incluso la gestión del cambio climático. Cuando hay alineación entre gobierno subnacional y gobierno central, las acciones de adaptación y mitigación del cambio climático en los programas y proyectos de los GAD municipales, abordan de una forma más integral sus efectos negativos y positivos en torno a sus competencias y capacidades (Secretaría Técnica Planifica Ecuador 2019). Para alcanzar los fines y objetivos de aquellos programas y proyectos, la estructura orgánica institucional del Municipio tiene instituciones que asumen las competencias de los ámbitos mencionados anteriormente, como, por ejemplo, la Secretaría del Ambiente, la Secretaría de Salud, el Instituto de Patrimonio, etc.

Ahora bien, el DMQ, respecto al cambio climático, el PMDOT tiene su componente de cambio climático. El acápite de participación ciudadana del mencionado instrumento estuvo compuesto de cuatro componentes: identificación de actores, plan de involucramiento de los actores, modelo de gestión de la vinculación de los actores y modelo de gestión de participación ciudadana.

Para identificar a estos actores de la sociedad civil, las Administraciones Zonales han identificado a actores que han estado presentes en distintos procesos de participación social canalizados a través de sus funciones o han mantenido cierta relevancia local, es decir, a aquellos pertenecientes a los sectores más tradicionales de organización social local y que son ampliamente conocidos por las Unidades de Gestión Participativa y las Coordinaciones Territoriales (PMDOT 2019-2023 Diagnóstico Estratégico 2021)

El proceso de planificación participativa se organizó con los actores sociales en grupos de trabajo para construir el diagnóstico, seguido de conclusiones colectivas. Acorde a la memoria técnica del diagnóstico estratégico del PMDOT, los actores locales que participaron pertenecen en su mayoría a colectivos y organizaciones sociales, seguido de comités barriales y de organizaciones de participación ciudadana, sin embargo, la participación de actores estuvo influida por el análisis de actores, en el sentido de quiénes tienen mayor impacto e

influencia, sin embargo, no queda claro cuántos ni cuáles pertenecen a cada grupo. Para concluir, a partir de allí se diseñó un mapa del papel que tendrán los actores en la planificación climática y quienes son los actores con quienes deben asociarse, mismo que se describe mediante estrategias: atención, informar y monitorear.

Luego de un proceso de revisión, los actores que participaron en la construcción del PMDOT acorde a la división de la sociedad del DMQ presentada en el capítulo 1, y que fueron expresamente nombrados, se exponen en la siguiente tabla. Se enfatiza, sobre todo, la preponderancia de actores institucionales, es decir, participación vertical, y los reducidos actores de organizaciones sociales de unidades territoriales definidas, y colectivos ciudadanos.

**Tabla 3.1 Actores participantes para la construcción del PMDOT**

<b>Actores Construcción PMDOT 2019-2023</b>				
<b>Institucionales MDMQ (Sociedad Política)</b>	<b>Sociedad Civil</b>			<b>Sociedad Civil (Función de Intermediación)</b>
	<b>Organizaciones Unidades Territoriales Definidas</b>	<b>Colectivos Ciudadanos</b>	<b>Organizaciones Grupos Dominantes</b>	<b>Ongs, Fundaciones, Corporaciones, Academia, Consultoras</b>
Secretaría General de Planificación	Organizaciones barriales dentro de la Asamblea de Quito	Asociaciones de gestores ambientales.  Consortio para el Desarrollo Sostenible de la Región Andina (CONDESAN)	Empresas constructoras	FONAG
Equipos planificadores			Importadores de vehículos	C40
Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana (SGCTyPC)			Industrias y empresas comerciales y de servicios en general	Climate & Development Knowledge Network (CDKN) - Organismo Red de Conocimiento sobre Clima y Desarrollo
			Cámaras de construcción	
			Cámaras de promotores inmobiliarios	
Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos de la Secretaria de Seguridad y Gobernabilidad		Cámaras de industrias, comercios y servicios	Incinerox Cia. Ltda. (empresa autorizada de gestión de desechos peligrosos)	
Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda (STHV)			Servicio de aviación Allied Ecuatoriana C.L	

Secretaría de Movilidad (SM)				Stockholm Environment Institute (SEI) - instituto independiente de investigación y políticas
Secretaría de Ambiente				Foro Ambiental Metropolitano
Secretaria de Desarrollo Productivo y Competitividad – Dirección de proyectos especiales				EcoCiencia - entidad científica privada
Conquito – Agencia de Promoción Económica				FLACSO
Concejo Metropolitano				UASB
Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Destino Turístico				UDLA
Ministerio de Electricidad y Energía Renovable de Ecuador				UCE
Ministerio de Ambiente de Ecuador				Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador

Empresa Eléctrica de Quito (EEQ)				Red Andina de Universidades en gestión del riesgo y cambio climático
Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN)				
Juntas Parroquiales Rurales (Gobierno Autónomo Descentralizado)				
Metro Quito				
EPMTQ				
EPMMOP				
EPMHV				
EPMAPS				
EMGIRS-EP				
Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito				
Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC)				
Agencia de Regulación y control				

hidrocarburífero (ARCH)				
Empresa Pública de Hidrocarburos de Ecuador (Petroecuador)				
-Secretaría de Salud				

Elaborado por la autora con base a Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2020). Quito: Secretaría General de Planificación

Por otro lado, el Plan de Acción Climática tiene como antecedente el año 2016, cuando Ecuador suscribió el Acuerdo de París bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático – CMNUCC. El Acuerdo reemplaza al Protocolo de Kioto cuyo periodo de vigencia fue hasta 2020, en el mencionado Acuerdo, los países firmantes se comprometen a mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C y a enfrentar los efectos adversos del cambio climático mediante la adaptación y una mayor resiliencia (C40 cities 2020).

Dado que, las ciudades son responsables de más del 70 % de las emisiones de gases de efecto invernadero y la mayoría de la población se encuentra en ciudades, la *Red C40 cities* como grupo de liderazgo de cambio climático, donde Quito es parte, trabaja para implementar y dirigir soluciones al cambio climático a través de un programa de Planes de Acción Climática en las ciudades y que se ajuste a los objetivos del Acuerdo de París (C40 cities 2020).

En este sentido, un Plan de Acción Climática desarrollará un camino para “adoptar una ciudad neutral en emisiones para el 2050, establecerá cómo la ciudad se adaptará y mejorará su resiliencia a las amenazas climáticas, describirá la gobernanza, el nivel de autoridad y los socios de la ciudad que deben comprometerse para acelerar la consecución de las metas de mitigación y los objetivos de resiliencia de la ciudad” (C40 cities 2020, 4). Es así que, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, forma parte del movimiento local e internacional de ciudades para reducir las emisiones y el impacto del cambio climático C40, y

ha diseñado un plan de acción de cambio climático de la ciudad, cumpliendo con la fecha límite del 2020.

En este sentido, el Plan de Acción de Cambio Climático de Quito (PACQ) se presenta como un documento estratégico que permite orientar el desarrollo sostenible en alineación a los instrumentos de planificación de la ciudad (PACQ 2020). Dentro de sus objetivos se encuentra la acción climática inclusiva, en la cual se pretende impulsar la corresponsabilidad ciudadana y mejorar las capacidades y conocimiento de la población con respecto al cambio climático y sostenibilidad (PACQ 2020). Por ello, la participación de actores no estatales implica el desarrollo de la corresponsabilidad ciudadana y este a su vez, requiere que se promueva el conocimiento de la población sobre cambio climático.

La estructura del PACQ, está compuesta de cinco secciones. La participación ciudadana se menciona claramente en la sección 1 sobre la planificación climática en Quito, destacando el proceso de construcción colectiva del plan y el análisis de integración de la planificación climática con los principales instrumentos de planificación de Quito, que en este caso es el PMDOT. Además, la sección 4 expone sobre la gobernanza climática de Quito, y hace hincapié en la capacidad de las agencias dependientes de la municipalidad, su estructura y poderes, para enfrentar el cambio climático. Allí se menciona que el municipio cuenta con el Comité de Cambio Climático del Distrito Metropolitano de Quito, cuya función es aprobar y coordinar la implementación de la política pública climática de la ciudad, en alineación con el PMDOT, y está liderado por el alcalde de Quito o su delegado, donde la coordinación técnica está a cargo de la Secretaría de Ambiente.

En la misma línea, el rol de cada actor participante del PACQ se describe a continuación, es necesario prestar atención con base a la sociedad civil y su organización, qué rol cumpliría o en qué nivel de planificación entraría, para poder comprender en este punto cómo se ha involucrado a la sociedad civil en el PACQ:

Respecto a las estructuras y funciones responsables de autorizar la acción climática, la dependencia responsable es la Secretaría del ambiente.

Respecto a las estructuras y funciones responsables de financiar la acción climática, la dependencia responsable es la Administración General del DMQ y la Secretaría General de Planificación. Se menciona que los fondos se obtienen por el presupuesto anual definido por el poder ejecutivo, el cual se determina acorde a los Planes Operativos Anuales - POA y tiene su fuente en el PMDOT. Es decir, que el Plan de Acción Climática debe alinearse al PMDOT y a partir de allí cada institución construye su POA para alcanzar las metas de desarrollo a largo plazo, se recuerda que el PMDOT es el instrumento vinculante de planificación a largo plazo de todo el distrito tal como se ha explicado en páginas anteriores.

Respecto a las estructuras y funciones responsables de implementar la acción climática, son todas las dependencias responsables del Municipio de Quito, donde la Unidad de Cambio Climático de la Secretaría del Ambiente es responsable de coordinar, monitorear, evaluar y reportar los programas del PACQ.

Finalmente, los procesos, capacidad o estructuras utilizadas para la participación externa de los autores interesados están a cargo de la Asamblea del DMQ y del cabildo cívico, como órgano efectivo para involucrar a sus participantes en la acción climática (comunidades, cámaras de producción, trabajadores, asambleas zonales, universidades, colegios de profesionales).

Para concluir, dentro del PACQ se realizó un análisis de las barreras de la gobernanza climática, allí, en el punto denominado procesos gubernamentales, se analizó si las dependencias municipales, organizaciones, ciudadanía y sector privado pueden liderar y apoyar en la implementación del plan, y una de las barreras del mismo es que no se identifica una apropiación total del PACQ por parte de actores externos a la municipalidad puesto que la problemática del cambio climático se entiende como un tema exclusivo del sector ambiental, y, no se ha logrado incluir iniciativas del sector privado vinculado al desarrollo de acciones de innovación, investigación o exploración de oportunidades tecnológicas.

Ello da cuenta de un conocimiento previo sobre el involucramiento de sociedad civil, y, por tanto, un ejercicio institucional de sensibilización, información y capacitación de lo que implica el cambio climático y el rol estratégico que cumple la mencionada sociedad civil.

A continuación, se pueden observar los actores que formaron parte de la construcción del PACQ agrupados bajo los grupos que conforman la sociedad civil acorde a la división del mapa mental propuesto en el capítulo 1, y como en el caso del PMDOT, se enfatiza el amplio número de actores institucionales, frente a actores de unidades territoriales definidas, organizaciones sociales y colectivos ciudadanos.

**Tabla 3.2 Actores participantes para construir el PACQ**

<b>Actores Construcción PACQ 2020</b>				
<b>Institucionales MDMQ (Sociedad Política)</b>	<b>Sociedad Civil</b>			<b>Sociedad Civil (Función De Intermediación)</b>
	<b>Organizaciones Unidades Territoriales Definidas</b>	<b>Colectivos Ciudadanos</b>	<b>Organizaciones Grupos Dominantes</b>	<b>Ongs, Fundaciones, Corporaciones, Academia, Consultoras</b>
Comité de Cambio Climático	Asamblea del DMQ  Cabildo Cívico			Consultora de Resiliencia para América Latina, AECOM.
-Secretaría de Ambiente				ONG internacional RIKOLTO - transformación de cadenas de valor y fortalecimiento de organizaciones de agricultores familiares
Secretaría General de Planificación				FONAG - Fondo Ambiental para la Protección del Agua
Secretaría General de				WWF - Fondo Mundial para la naturaleza (provee

Seguridad y Gobernabilidad				apoyo técnico a las instituciones del gobierno ecuatoriano
-Secretaría de Movilidad				ProSustentia - Consultora Especializada en la gestión de iniciativas que contribuyen con la mitigación del Cambio Climático y el Desarrollo Sustentable.
Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda				Fundación AVINA
Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana				YES Innovation - Estudio
-Metro Quito				Fundación Futuro Latinoamericano - FFLA (transitar hacia el desarrollo sostenible)
-EPMTP				FLACSO
- EPMMOP				UASB
-EPMAPS				UDLA
Empresa Pública Metropolitana de				UCE

Hábitat y Vivienda				
- EMGIRS-EP				IDOM- empresa independiente que presta servicios profesionales de Consultoría, Ingeniería y Arquitectura
-EEQ				
-Secretaría de Cultura				
-Secretaría de Salud				

Elaborado por la autora con base a Plan de Acción Climática Quito (2020).

### 3.3 Segundo acápite

#### **La lucha frente al cambio climático en Quito: sociedad civil y legitimidad de las acciones planificadas por el gobierno local**

¿Cuál es el rol de la sociedad civil en la planificación climática 2019-2023 del Distrito Metropolitano de Quito, respecto a la gobernanza urbana frente al cambio climático? Es la pregunta de la presente investigación.

Para poder responder la pregunta, se recorrió un camino breve entre la planificación de las ciudades, la participación de la sociedad civil y la construcción del PMDOT 2019-2023 y el PACQ 2020. La respuesta es sencilla, el rol de la sociedad civil desde la participación institucionalizada, es, en su mayoría, un rol copartícipe para la construcción de diagnósticos cuando se trata de sociedad civil que no cumple funciones de intermediación, por lo que, no trasciende ni involucra a toda la sociedad civil en todas las etapas de planificación climática, y, por ende, resulta complejo que se fortalezca la gobernanza urbana frente al cambio climático en el DMQ.

Aunque constantemente se haga referencia a la necesidad de capacitar e informar a la sociedad civil para mejorar la participación e involucramiento en la planificación climática,

no se encontraron datos dentro de las memorias de participación ciudadana de ambos instrumentos respecto a procesos de formación, información y/o capacitación de los actores externos al gobierno local, situación que influye directamente en el tipo de rol que se le otorgue en todo el proceso de planificación climática.

Por otro lado, lo que sí se determinó fue qué tipo de actores participaron y aquellos fueron miembros de la sociedad política, y organizaciones de sociedad civil, pero en su mayoría ampliamente reconocidos y convocados tradicionalmente. En torno al primer punto, el Municipio de Quito no garantizó el proceso de formación, información y capacitación a la ciudadanía para ampliar y mejorar la participación de la sociedad civil en la planificación climática, en el marco del gobierno abierto y la legitimidad de las acciones climáticas, es decir, acorde al COOTAD la conformación de grupos de interés y el impulso de mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa.

Respecto al segundo punto, en el caso del PMDOT se menciona explícitamente que las Administraciones Zonales identificaron a actores que han estado presentes en distintos procesos de participación social canalizados a través de sus funciones o han mantenido cierta relevancia local, impacto e influencia, es decir, a aquellos pertenecientes a los sectores más tradicionales de organización social local, que como menciona Peters Guy responden a procesos que pueden privilegiar a organizaciones con mayor claridad en sus metas y con mejores instrumentos para lograrlas, o como expresa Roberto Sánchez, un acceso limitado a un grupo selecto de actores gubernamentales y no gubernamentales, más no, aquellos que por diversas razones no han logrado ser visibilizados en la gobernanza climática desde la participación institucionalizada.

Pero, sobre todo, la situación es más álgida puesto que, aquellos actores pese a ser considerados, su rol central estuvo en el diagnóstico o máximo diseño de la planificación climática, más no, en todo el proceso hasta la evaluación, de manera que, un rol difuso impide apropiarse de las acciones cotidianas para lograr reducir las emisiones de GEI y enfrentar el cambio climático, incluso en los actores que sí participaron.

En el caso de PACQ, sí se asignan roles a las y los participantes, aun así, el único rol asignado a los actores externos reposa en la Asamblea del DMQ y del cabildo cívico, como órgano

efectivo para involucrar a sus participantes en la acción climática, dejando de lado a organizaciones y colectivos ambientales y de cambio climático, que no logren ingresar a la estructura orgánica de ambos espacios de participación.

A continuación, se presenta una lista de las organizaciones sociales y colectivos ciudadanos que trabajan temas de cambio climático y ambientales que no participaron del proceso de construcción de la planificación climática pero que, tienen capacidad de convocatoria y posibilidades de trabajar en algunos casos desde las unidades territoriales y escalas más pequeñas para lograr involucrar a más actores de barrios, comunas, y otras organizaciones:

Se debe dejar en claro que este trabajo no es una crítica hacia los actores externos que participaron en la construcción de ambos instrumentos, de hecho, si no fuera por ellos, no hubiera sido garantizado el principio de participación, el problema es que, bajo el principio de igualdad y no discriminación, hubo grupos y organizaciones de sociedad civil, especialmente sectores empresariales, ONG's, así como instituciones de educación superior que se consideraron y que por su peso socio-político, fueron convocados o recibieron mayor atención que otros grupos de sociedad civil, nuevamente como dice Peters, hay privilegios de reconocimiento a determinados actores más que a otros, dejando de lado la representación de otros grupos.

**Tabla 3.3. Organizaciones climáticas y ambientalistas en Quito-Ecuador**

<b>Organizaciones, Fundaciones, Corporaciones Climáticas DMQ</b>		
<b>Nombre</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Lugar de acta de constitución</b>
<b>Sociedad de defensa de la naturaleza</b>	Fomentar el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores urbanos, semiurbanos y rurales a través del conocimiento y manejo sustentable de la biodiversidad. Coordinar con instituciones públicas o privadas, nacionales e internacionales, proyectos de investigación ambiental, agropecuarios, culturales y ecológicos	DMQ

<b>Corporación más ambiente</b>	Desarrollo sostenible y protección ambiental	DMQ
<b>Corporación red ambiental</b>	Desarrollo sostenible y protección ambiental	DMQ
<b>Centro ecuatoriano para la gestión ambiental y el desarrollo sostenible</b>	Promover la cooperación entre individuos, instituciones públicas, privadas, y asociaciones civiles para investigación y desarrollo de proyectos en temas de cambio climático, gestión de residuos, asentamientos humanos, etc.	DMQ
<b>Fundación manos unidas por la naturaleza y las comunidades</b>	Implementación de una respuesta al cambio climático que promueva la resiliencia de las comunidades. Articular acciones conjuntas con gobierno central, gobiernos autónomos descentralizados, cámaras, gremios, empresas, academia, ongs, para conservación y remediación ambiental Contribuir a la promoción de buenas prácticas para la mitigación y adaptación del cambio climático	DMQ
<b>Corporación clima ambiente</b>	Promover el conocimiento y la investigación sobre cambio climático. Promover iniciativas de mitigación y adaptación del cambio climático Generar incidencia con la participación de la sociedad civil a través del monitoreo, seguimiento y evaluación de los procesos relacionados con la gestión ambiental.	DMQ pero incidencia nacional e internacional
<b>Asociación de profesionales de cambio climático y sostenibilidad asoclima</b>	Fomentar la calidad científica y técnica de los especialistas de cambio climático. Asesorar a entidades de derecho público y privado e obras propias del cambio climático	DMQ
<b>Fundación Pacto Divino</b>	Organizar y participar de veedurías ciudadanas en ámbitos relacionados con el desarrollo sostenible, gestión ambiental, recursos hídricos, gestión de residuos y conservación de la naturaleza. Diseñar e implementar estrategias para mitigación y adaptación de cambio climático	DMQ

<b>Fundación MIWA educación y conciencia ambiental</b>	Diseñar e implementar planes, programas y proyectos que promuevan la educación ambiental, conservación, biodiversidad, acción climática, y otras acciones relacionadas al cuidado y protección ambiental	DMQ
<b>Fundación Reserva Tesoro Escondido</b>	Fomentar y gestionar acciones de protección y conservación ambiental. Desarrollar capacitación para las comunidades permitiendo la organización y participación en proyectos de desarrollo ambiental	DMQ
<b>Fundación Forestblue</b>	Ejecutar programas y proyectos y servicios de control de impacto ambiental que permita minimizar los efectos del cambio climático	DMQ
<b>Corporación Acción Ecológica</b>	Ecologismo e impactos socioambientales	DMQ
<b>Movimiento de Organizaciones Ambientalistas del Ecuador - MOAE</b>	Trabaja para hacer frente a la crisis climática	NACIONAL
<b>Fundación NEO</b>	Trabajo en torno a acciones tecnológicas y de innovación pero entre sus objetivos está garantizar la preservación en el tiempo de los recursos naturales del planeta y de los seres vivos que en él habitan	NACIONAL
<b>Quito sin minería</b>	grupo de organizaciones, colectivos y gente de las poblaciones del noroccidente de Quito que no forma parte de ningún partido político y que busca defender al DMQ de la minería a través de una consulta popular.	DMQ
<b>Fridays por Future Ecuador</b>	Es una iniciativa que ha juntado a millones de jóvenes en más de 130 países para exigir mayores acciones contra el cambio climático.	INTERNACIONAL

<b>Corporación Líderes para gobernar</b>	Desarrollo sostenible local, aborda temas de cambio climático (sus cooperantes son la empresa privada como Banco Pichincha, Corporación Favorita, así como también la Academia - UTPL, y organismos internacionales como GIZ)	NACIONAL
<b>Investoria</b>	Organización de la sociedad civil orientada a promover el desarrollo sostenible mediante la investigación y generación de proyectos sociales para los gobiernos locales, empresas, organizaciones de la sociedad civil, universidades y ciudadanía para reducir las desigualdades sociales, económicas y ambientales en Ecuador y América Latina.	NACIONAL
<b>Asociación de profesionales de gestión de riesgos del Ecuador</b>	Gremio que agrupa a profesionales en gestión de riesgos para incentivar y desarrollar procesos de fortalecimiento de capacidades e investigación, hacia el diseño e implementación de modelos territoriales de desarrollo sustentable.	NACIONAL
<b>Aecaf Nacional</b>	Asociación Ecuatoriana de Carreras Ambientales y Afines es una organización de cooperación académico-científica y coordinación de acciones entre las instituciones de educación superior ecuatorianas, y otras redes nacionales e internacionales, interesadas en la formación profesional de calidad en temas ambientales	NACIONAL (Riobamba)
<b>Red de voluntariado ambiental Fcamb -Uteq</b>	Tiene como objetivo promover la restauración y manejo sustentable de los recursos naturales en comunidades en situación de vulnerabilidad, a través de la promoción e implementación de medidas de adaptación y reducción de riesgos basada en ecosistemas.	NACIONAL
<b>Tandari - Asamblea de jóvenes por la sostenibilidad</b>	Es una red de acción colaborativa juvenil que desarrolla proyectos, campañas e iniciativas para acelerar la transición hacia la sostenibilidad en Ecuador	NACIONAL
<b>Movimiento Laudato Sí</b>	Es la rama juvenil del Movimiento Católico Mundial por el Clima, una red internacional de más de 800 organizaciones católicas	INTERNACIONAL

<b>Quito Desperdicios Cero QDC</b>	Es una comunidad que promueve todos los temas relacionados al estilo de vida integral sustentable, respetuoso con el medio ambiente y la biodiversidad de especies	<b>NACIONAL</b>
--	--	-----------------

Elaborado por la autora con base a Registro Único de Organizaciones de Sociedad Civil; Encuentro Generación Tierra, Ecuador 2022, evento organizado el sábado 23 de abril en la Sede de la Casa de la Cultura Ecuatoriana en Quito; páginas web oficiales de las organizaciones mencionadas.

Como se puede observar, varios son los grupos, colectivos y fundaciones, especialmente de jóvenes que desarrollan y trabajan temas ambientales y de cambio climático que no fueron considerados desde la institución municipal.

En la misma línea, se menciona que participaron organizaciones barriales, es decir, organizaciones de sociedad civil pertenecientes a una unidad territorial definida, así como también colectivos ciudadanos, aun así, el número de colectivos y organizaciones barriales es reducido. Pero, sobre todo, al respecto es importante mencionar que, dado que los roles de participación acorde a la normativa del DMQ son el copartícipe y consultivo (no se considera el vinculante por no desarrollarse mecanismos de consulta previa, silla vacía, entre otros), entonces significa que, su participación se dio bajo la rectoría de las instancias del sistema de participación ciudadana del Municipio DMQ, pero al existir otros actores que no fueron considerados, tampoco se garantizó el reconocimiento de otros mecanismos de participación para estos grupos tal como lo determinada la normativa de participación expuesta en páginas anteriores.

La acción climática de Quito a través del PACQ en su totalidad es gestionada por las instituciones del gobierno local, es decir, la sociedad política. Ello no es un punto en contra, de hecho, lograr que la municipalidad asuma sus responsabilidades es un punto a favor, sin embargo, más allá de las instituciones del municipio existen actores que deben tener un compromiso explícito con las acciones que realizan para frenar o no, el cambio climático, y si no se les ha incluido en la planificación, difícilmente asumirán la corresponsabilidad más allá de las normativas o sanciones de obediencia al orden que deben cumplir, además, ello no viene solamente por un rol específico que tengan en la participación, sino también ser parte de los procesos de implementación, seguimiento y hasta evaluación.

Si se observa con atención, no hay un rol específico definido para la sociedad civil de organizaciones en unidades territoriales específicas o colectivos ciudadanos, de hecho, la acción climática para ellos se deja al libre interés que puedan tener, sin embargo, si no se ha considerado sus propuestas desde el diseño, quizá sea menos probable que se les involucre en las otras etapas de planificación, y es mucho más complejo si la mayoría de personas pertenece a la sociedad de los particulares, puesto que, no habría una participación de ellos.

Para concluir, si bien es cierto en el PACQ se menciona que una de las barreras es que no se identifica una apropiación total del PACQ por parte de actores externos a la municipalidad, la explicación que se brinda es que el cambio climático se entiende como un tema exclusivo del sector ambiental, sin embargo, con todo el análisis anterior, es claro que no hay un involucramiento y compromiso activo porque tampoco se han garantizado instancias de participación accesibles y bajo el principio de igualdad y no discriminación de más grupos, organizaciones y colectivos más allá de los tradicionales o que por alguna razón fueron convocados desde la municipalidad, por lo que habría que averiguar los criterios de selección de los mismos.

## Conclusiones

La respuesta a la pregunta de investigación ¿Cuál es el rol de la sociedad civil en la planificación climática 2019-2023 del Distrito Metropolitano de Quito, respecto a la gobernanza urbana frente al cambio climático? pasa por la necesidad de fortalecer la gobernanza urbana frente al cambio climático, y queda mucho por trabajar en el rol de la sociedad civil y su nivel de involucramiento en la planificación climática del DMQ.

La sociedad civil tiene a menudo un rol copartícipe para definir los diagnósticos, pero no va más allá en las etapas de planificación, sobre todo en la ejecución y evaluación, por lo que resulta prioritario ejercer presión para ampliar la accesibilidad a espacios de participación, pero, sobre todo, demandar que el gobierno local garantice procesos de formación y capacitación en torno a la normativa de participación ciudadana y de gobierno abierto.

Los grupos de la sociedad civil que participaron dentro del PMDOT 2019-2023 y el PACQ 2020, estuvieron más vinculados a la sociedad civil con función de intermediación, es decir, ONG'S, fundaciones, consorcios, academia, así como grupos dominantes (PMDOT) que tienen mayor visibilidad y legitimidad pero que no constituyen a toda la sociedad civil por lo que, la apropiación de las propuestas climáticas debe ampliar su margen a actores comprometidos y miembros de colectivos ciudadanos y sociedad de particulares. Además, no fueron considerados grupos y organizaciones de unidades territoriales definidas u otros colectivos de sociedad civil más allá de los tradicionales y gestionados por el propio Municipio como la Asamblea de Quito y el Cabildo Cívico de Quito que en varias ocasiones han sido cuestionados y considerados como entes politizados.

Los mecanismos de participación son institucionales y se coordinan bajo las administraciones zonales, sin embargo, la instancia máxima de participación reconocida por el PACQ y el PMDOT es la Asamblea de Quito y el Cabildo Cívico, conformadas desde la organización que las administraciones zonales ejercen en el territorio barrial, parroquial y zonal, de manera que, otras organizaciones de sociedad civil como colectivos entrarían en el rol consultivo pero no son consideradas, limitándoles su derecho a la participación bajo el principio de igualdad y no discriminación.

Dentro de los procesos participativos en la planificación climática se debe identificar que los mecanismos de participación son tecnocráticos, autoritarios y paternalistas, que dotan de mayor legitimidad a aquellas estrategias o información redactadas por los técnicos, reproduciendo diferencias de poder estructurales que restringen el acceso de las poblaciones a procesos de diagnóstico, diseño, implementación, ejecución, evaluación.

Más allá del número de participantes que se involucren en los procesos de planificación climática, es necesario que los mapeos de actores y procesos de selección trabajen con enfoque de derechos humanos bajo el principio de igualdad y no discriminación, lo cual implica además de los procesos de formación y capacitación, que se reconsidere al tipo y grupos de actores participantes. Es conocido de manera general que, las instancias del gobierno local que aseguran una amplia participación de sociedad civil, muchas veces terminan enfrascadas en grupos dominantes, academia, organizaciones barriales tradicionales y con mayor poder e influencia, que otros grupos relacionados con el cambio climático de forma más activa, desde abajo y con capacidad de convocatoria e incluso, autogestión.

Si bien es cierto, existen casos donde los grupos que conforman la sociedad civil se niegan o rechazan la invitación de espacios participativos, no significa que se va a dejar de ver qué es aquello que causa o desmotiva el interés de trabajar junto al gobierno municipal, de hecho, en ocasiones, la pérdida de interés tiene relación directa con el desinterés del propio Estado en concretar todo el trabajo conjunto con sociedad civil o simplemente invisibilizan sus aportes.

Si no se garantizan procesos participativos en la planificación climática del DMQ, difícilmente podrá fortalecerse la gobernanza urbana para hacer frente al cambio climático desde el gobierno local. Y, además, si no se promueve un rol activo de la sociedad civil y su participación en todo el proceso de planificación, difícilmente ésta podrá apropiarse de las acciones climáticas y tener resultados a largo plazo.

## Lista de referencias

- Barton, Jonathan R. 2009. "Adaptación al cambio climático en la planificación de ciudades-regiones ". Revista de Geografía Norte Grande, n.o 43: 5-30.
- Campoverde Ingrid. 2016. CÁLAMO / Revista de Estudios Jurídicos. Quito - Ecuador. Núm. 5 (Julio, 2016): 116-122
- Carrión, Goetschel, Sánchez. 1997. *Breve Historia de los servicios en la ciudad de Quito*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- Andrea Carrión y Pere Ariza-Montobbio. *La acción climática en las ciudades latinoamericanas: aproximaciones y propuestas*. Quito : FLACSO Ecuador, 2020.
- Carta internacional de datos abiertos, open data charter <https://opendatacharter.net/principles-es/>
- Centro de Investigaciones Ciudad. 2005. Voces y sombras- voces y miradas sobre la sociedad civil en el Ecuador de hoy. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- CEPAL. 1987. La planificación del desarrollo a largo plazo Notas sobre su esencia y metodología, Santiago de Chile: CEPAL.
- C40 Cities Climate Leadership Group Inc. 2020. Sistema de Planificación de la Acción Climática. Nueva York: C40 cities. <https://alcaldiasclimatico.com/descargas/1-4.pdf>
- Constitución del Ecuador (Registro oficial 449, 20 de octubre de 2008).
- Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Registro Oficial Edición Especial 902, de 07 de mayo de 2019)
- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (Registro Oficial Suplemento 303, de 19 de octubre de 2010).
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Registro Oficial Suplemento 383, de 26 de noviembre de 2014).

- Comisión Europea. 2019. *Avances en la Acción Climática de América Latina: Contribuciones Nacionalmente Determinadas al 2019. Programa EUROCLIMA+*. Bruselas: Comisión Europea.
- Cueva, Agustín. 1987. *El desarrollo del capitalismo en América Latina. Ensayo de interpretación histórica*. México: Siglo XXI.
- Fainstein, Susan. 2013. “Planificación, Justicia y Ciudad”. *Tribuna* 6 (3): 7–20.  
<http://marefateadyan.nashriyat.ir/node/150>.
- FLACSO. 2021. *Guía para intervenciones sobre cambio climático en ciudades intermedias*.
- INEC. 2010. *Censo de población y vivienda 2010*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>
- Sevilla, Elissa. 2008. *El camino de hierro, cien años de la llegada del ferrocarril a Quito*. Quito: FONSA.
- Hardoy, Jorgelina, Gencer, Ebru, Winograd, Manuel. 2018. *Planificación participativa para la resiliencia al clima en ciudades de América Latina: los casos de Dosquebradas (Colombia), Santa Ana (El Salvador), y Santo Tomé (Argentina)*
- Heinrichs, Dirk, Henning Nuissl, and Claudia Rodríguez Seeger. 2009. “Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (Metropolitana) en América Latina: el Caso de Santiago de Chile”. *Eure* 35 (104): 29–46. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612009000100002>.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Registro Oficial Suplemento 175, de 20 de abril de 2010).
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Registro Oficial Suplemento 337, de 18 de mayo de 2004).
- Llop, Josep M, and Lorena Vivanco. 2017. *El Derecho a La Ciudad En El Contexto de La Agenda Urbana Para Ciudades Intermedias En Ecuador*.
- Medina Javier, Becerra y Castaño. 2014. *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.

- Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (Acuerdo ministerial N° 011 -2020, de 17 de abril de 2020).
- Municipio de Quito. 2021. Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Quito: Secretaría General de Planificación.
- Municipio de Quito. 2020. Plan de Acción Climática Quito 2020. Quito: Secretaría del Ambiente.
- Ortiz, Alfonso. 2013. Apuntes sobre la quebrada de Jerusalén y memoria del edificio del Cumandá (antiguo Terminal terrestre). Quito: Fundación Museos de la Ciudad.
- Parlamento Andino. 2021. Quito, la capital más antigua de Sudamérica. 6 de diciembre del 2021. <https://www.parlamentoandino.org/index.php/actualidad/noticias/486-fundacion-de-quito-ecuador>
- Plan de Trabajo elecciones seccionales cantón Quito, Período 2019 – 2023 Dr. Jorge Yunda Machado.
- Peters, B. Guy. 2007. “Globalización, Gobernanza y Estado: Algunas Proposiciones Acerca Del Proceso de Gobernar”. CLAD Reforma y Democracia 37 (1): 19. <https://doi.org/10.16993/ibero.194>.
- Raúl Prebisch and Gustavo Martínez Cabañas. 1949. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD. 2020. Programa De Fortalecimiento De Capacidades En Formulación De Propuestas Para Acceder A Financiamiento Climático.
- Rojas, Eduardo. 2005. “Las Regiones Metropolitanas de América Latina. Problemas de Gobierno y Desarrollo”. En *Gobernar Las Metrópolis*, 35– 59. Washington D.C.: BID.
- Ruiz, Lucía. 2007. Balance crítico, los presupuestos participativos en Ecuador. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad
- Sánchez, José. 2015. La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, vol. 18, núm. 43, mayo-agosto, 2015, pp. 51-73

- Sánchez, Roberto. 2013. Respuestas urbanas al cambio climático en América Latina. Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- Peters, Guy B. 2009. “Los Dos Futuros Del Gobierno: Descentrando y Recentrando Los Procesos de Gobierno”. *Studia Politicæ* 18: 19–38.
- Weber, Max. 2007. Sociología del poder. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. 2019. Guía para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal. Quito: Secretaría Técnica Planifica Ecuador
- Steinberg, Florian. 2001. Planificación Estratégica Urbana en América Latina: Experiencias de Construcción y Gestión del Futuro, Santa Cruz de la Sierra: SINPA.
- Unda Mario. 2007. Cada quien atiende su juego – Participación y democracia. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.