

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS  
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN  
ESTUDIOS URBANOS**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA AHORA UN DERECHO  
INSTITUCIONALIZADO: EL CASO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO  
DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN RUMIÑAHUI 2011 - 2013**

**CRISTINA MARISOL AGUILAR VALLEJO**

**ABRIL DE 2015**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS  
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN  
ESTUDIOS URBANOS**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA AHORA UN DERECHO  
INSTITUCIONALIZADO: EL CASO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO  
DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN RUMIÑAHUI 2011 - 2013**

**CRISTINA MARISOL AGUILAR VALLEJO**

**ASESOR DE TESIS: MARCO CÓRDOVA**

**LECTORES: RAMIRO ROJAS Y VÍCTOR HUGO TORRES**

**ABRIL DE 2015**

**DEDICATORIA**

*A LA MEMORIA DE MI PADRE*

*A MI MADRE, COMPAÑERA INCONDICIONAL*

*Y A CAMILO, SOL DE MI VIDA*

## AGRADECIMIENTOS

Hace un poco más de dos años, me propuse estudiar esta maestría, sin embargo, nunca imaginé que durante este periodo de tiempo, además de este reto, enfrentaría otro de concebir una vida.

Inicié la maestría aproximadamente con 30 días de gestación, llena de dudas y temores porque no lograba dimensionar el significado de este acontecimiento. Mientras cruzaba la maestría y conforme pasó el tiempo, mis compañeros/as empezaron a incluir a Camilo como uno más de la clase, y desde entonces siempre estuvimos juntos: yo aprendiendo a vivir con su presencia y él creciendo conforme pasaba el tiempo.

Un día como siempre llegamos a clases, pero ese día fue diferente, habían pasado aproximadamente ocho meses y medio; y Camilo decidió nacer. Mientras el profesor arrancaba la clase, yo empezaba a experimentar los inicios de lo que fue el parto, un poco confundida y desorientada, junto con Lorena Guerrero y Martín Scarpacci me trasladé al hospital para recibir a quien ahora es el sol de mi vida. Así fue como sucedió y desde aquel momento comprendí que haber tenido la amistad Lorena y Martín, ahora mis compadres, fue una de las mejores cosas que me dejó la maestría.

He decidido iniciar mis agradecimientos con éstos antecedentes porque definitivamente el haber gestado a Camilo durante toda la maestría marcó un hito en mi vida, además de haber culminado y alcanzado este propósito académico.

En primero lugar, quiero agradecer a mi madre quien con su apoyo y cariño me motiva siempre a seguir adelante, de manera especial quiero agradecer a Lorena Guerrero mi amiga, compañera, hermana y comadre quien siempre estuvo con nosotros, en momentos gratos pero sobre todo difíciles. A mi compadre Martín, por su incondicional afecto y apoyo, a mis compañeros/as de maestría por todo lo aprendido y compartido.

Además quiero agradecer al Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Rumiñahui por la apertura, predisposición y apoyo brindado durante todo el periodo de investigación, de igual manera, a todas las personas y representantes de los diferentes barrios del cantón Rumiñahui que no escatimaron al momento de presentar sus testimonios respecto del proceso.

A Marco Córdova mi asesor de tesis por sus aportes, paciencia, sensibilidad y apoyo para culminar con este proceso. A Ramiro Rojas y Víctor Hugo Torres por la pertinencia de sus aportes a la investigación y finalmente a mi compañero Andrés y mi hijo Camilo con quienes ahora comparto metas y sueños de vida.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
<b>RESUMEN</b> .....	7
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	8
Luchas Sociales, Conflicto e Institucionalización de la Participación .....	8
<b>CAPÍTULO I</b> .....	16
<b>APROXIMACIONES TEÓRICAS AL DEBATE:</b> .....	16
<b>DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA, INSTITUCIONALIZACIÓN Y AUTONOMÍA</b> .....	16
La crisis de la Democracia Representativa como antesala de la Democracia Participativa.	
El debate teórico .....	16
Complementariedad entre la Democracia Representativa y Democracia Participativa ...	19
Hacia la Construcción de una Ciudadanía Participativa.....	21
La Participación Ciudadana: un concepto en permanente disputa .....	22
De la Acción Colectiva al Poder Ciudadano .....	24
¿Institucionalización vs Autonomía?.....	27
La Participación Ciudadana en la Gestión Local.....	31
La Participación Ciudadana en la Planificación y el Presupuesto.....	34
<b>CAPÍTULO II</b> .....	37
<b>CONTEXTO NACIONAL Y LOCAL PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> .....	37
La Participación Ciudadana en el Contexto Nacional .....	38
La Participación Ciudadana en el Contexto Local .....	40
Planificación y Presupuesto Participativo .....	42
Institucionalización de la Participación Ciudadana en el Cantón Rumiñahui .....	44
Características del Contexto Local .....	44
Características Geográficas y Demográficas .....	44
Características Socio – Organizativas .....	48

Percepciones de la Situación Organizativa del Cantón .....	49
Proceso de Institucionalización en Rumiñahui.....	52
Base Legal a Nivel local.....	54
<b>CAPÍTULO III</b> .....	57
<b>IMPLEMENTACIÓN, CARACTERIZACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL CANTÓN RUMIÑAHUI 2011 – 2012 – 2013</b> .....	57
¿Cómo inicia el Proceso de Institucionalización de la Participación Ciudadana en Rumiñahui?.....	57
Enfoque, Objetivos, Alcance, Metodología y Proceso (Páez, 2011).....	59
Subsistema de Participación Ciudadana .....	62
Herramientas Metodológicas:.....	63
Matriz de Demandas y Priorización de Propuestas .....	63
Subsistema del Presupuesto Participativo .....	64
Criterios de Distribución .....	66
PRIMERA FASE.....	66
SEGUNDA FASE .....	74
TERCERA FASE .....	74
Implementación del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana 2012 - 2013 .....	74
<b>ACTORES INVOLUCRADOS</b> .....	76
Unidades Administrativas .....	76
Dirección de Planificación del GADMUR.....	76
Instancias Ciudadanas.....	76
<b>UNIDADES ADMINISTRATIVAS</b> .....	77
El Equipo Consultor .....	77
La Unidad de Participación Ciudadana .....	78
La Dirección de Planificación .....	79
<b>INSTANCIAS CIUDADANAS</b> .....	80
Comité de Gestión y Participación Ciudadana .....	80
<b>RESULTADOS DEL PROCESO 2011 – 2012 – 2013</b> .....	84

RESUMEN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DEL PROCESO .....	90
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	95
ETNOGRAFÍA DEL PROCESO: ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN EL CANTÓN RUMIÑAHUI.....	95
2011 - 2013.....	95
¿Qué es la Participación Ciudadana? Percepciones desde la Ciudadanía .....	95
Participación Ciudadana: ¿Complementariedad o Disputa? .....	98
Limitantes de la Institucionalización en la Construcción del Poder Ciudadano .....	100
Debilidad organizativa y bajos niveles de participación de la ciudadanía .....	101
Vigencia de una cultura política clientelar .....	104
Desconocimiento del proceso y del nuevo marco normativo.....	105
Escasa Promoción Institucional de la Participación Ciudadana.....	106
Dilemas de la Autonomía Frente a la Institucionalización.....	107
Mimetismo del espacio ciudadano con la administración municipal.....	108
Limitaciones en el proceso de toma de decisiones .....	112
Ausencia de una Cultura Ciudadana.....	113
Espejismos de la Institucionalización de la Participación Ciudadana .....	116
Discreción en la construcción y aplicación de la norma .....	117
Limitaciones Sociales y Técnicas.....	119
Limitaciones Sociales.....	119
Limitaciones Técnicas .....	120
Aportes del Proceso a la Gestión Municipal .....	122
Aportes del Proceso a la Comunidad.....	124
<b>CONCLUSIONES</b> .....	129
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	134
<b>DOCUMENTOS</b> .....	138
<b>GLOSARIO</b> .....	139
<b>ENTREVISTAS</b> .....	140



## **RESUMEN**

La presente investigación analiza el proceso de participación ciudadana implementado por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Rumiñahui desde el 2011 hasta el 2013, con el fin de conocer las principales implicaciones de carácter social y político desencadenadas a partir de la institucionalización de la participación ciudadana realizada en nuestro país bajo mandato constitucional y legal para todos los niveles de gobierno.

En este sentido, fue posible identificar un conjunto de factores sociales, culturales y políticos que influyen en la construcción de un proceso de participación ciudadana en un territorio de pequeña escala, así como, los momentos de encuentro y desencuentro entre la sociedad civil y el estado en un contexto de aparente apertura para la democracia participativa.

## INTRODUCCIÓN

### **Luchas Sociales, Conflicto e Institucionalización de la Participación**

En Latinoamérica germinaron varias experiencias de gestión urbana con participación ciudadana promovidas desde la iniciativa institucional y ciudadana en territorios de pequeña y grande escala. Éstos procesos se configuraron a partir de la década de los ochenta y noventa básicamente en respuesta a la crisis de legitimidad de la democracia representativa y como crítica a las relaciones asimétricas de la gestión pública característica del modelo neoliberal, “donde la gestión respondía a una lógica tecnocrática, burocrática y/o política de los administradores, excluyendo la participación de los ciudadanos, con excepción de los grupos de poder económico con intereses en lo urbano...” (Pradilla: 2009).

En estas décadas la participación y organización de la ciudadanía surge como respuesta a la exclusión de grandes sectores sociales, organizaciones populares e indígenas, con el fin de profundizar la democracia y extenderla a todos los sectores de la población. De esta manera, se consolida en América Latina una larga tradición de trabajo participativo entre los sectores contestatarios y grupos subalternos para contrarrestar formas autoritarias y excluyentes de las élites gobernantes. (Torres, 2011)

Los objetivos de dichas experiencias fueron diversos dependiendo de cada contexto, en algunos casos proliferan bajo el objetivo de promover el desarrollo local endógeno para resolver la problemática social y evitar la imposición de modelos externos, en otros casos, surgen con el afán de aportar al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes de forma progresiva “destacando el protagonismo de los oprimidos, creando auto organización u autogobierno social e incorporando ideas de autogestión de los agentes sociales en las actividades públicas e incluso emprendiendo reformas constitucionales con énfasis en los instrumentos de democracia participativa” (Ramón y Torres, 2004:177).

En algunos casos la participación ciudadana fue el resultado de procesos de reivindicación social promovidos por grupos y movimientos sociales; en otros casos, partieron de la voluntad política de autoridades locales para contribuir a la democratización de sus localidades a través de mecanismos como la planificación, el presupuesto participativo y el control social. Sin embargo, desde algunos gobiernos de corte neoliberal

la participación ciudadana sirvió para legitimar la gestión de gobiernos autoritarios y antidemocráticos.

Desde la visión transformadora y bajo la idea de redistribución del poder, en Latinoamérica se gestaron varias experiencias de democracia participativa exitosas, tal es el caso de Brasil, Argentina y Colombia, con la “convicción de que el pueblo tiene tanto el conocimiento como la capacidad de desarrollar y manejar sus asuntos colectivamente para su bienestar” (De Souza, 2004:103). El caso emblemático es Porto Alegre – Brasil, por ser una forma de administración pública que buscaba eliminar la tradición autoritaria apelando a la participación directa de la sociedad en diferentes fases de preparación y distribución del presupuesto.

Es por esta razón, que en Latinoamérica “a fines de los noventa se asiste a un nuevo escenario de oportunidades políticas que determinan, sobre todo en los países andinos, la ‘constitucionalización’ de los mecanismos participativos al nivel de los Estados Nacionales. Se trata de apuestas por la refundación del Estado y la democracia que ha incluido la participación directa de los ciudadanos y las organizaciones...” (Ramírez, y Welp 2011)

En este contexto, varios países plantean la necesidad de institucionalizar el derecho a la participación ciudadana en sus constituciones (Venezuela, Bolivia, Ecuador) con el fin de otorgar a la ciudadanía el derecho de intervenir en la gestión y control de los asuntos públicos. En el caso de Ecuador, según Torres (2011) el proceso participativo atravesó por cuatro fases que marcaron sus formas y sentidos. La primera fase tiene que ver con las tradiciones desconcentradas donde hasta el año 90 la participación ciudadana no era parte de la agenda pública y se expresaba en diversas tradiciones: ancestral a través de la democracia comunitaria, colonial a través de los cabildos y liberal a través de la participación electoral.

La segunda fase hace referencia a la organización de la ciudadanía frente a la creciente exclusión de los grandes sectores sociales por parte de las élites gobernantes con el fin de profundizar la democracia y extenderla hacia los sectores populares e indígenas. Se inició una participación inédita que pasó de experiencias comunitarias a la participación pública sobre todo en espacios cantonales.

La tercera fase tiene que ver con la participación local y se caracteriza por el paso de experiencias sociales a modalidades institucionales de participación impulsadas por municipios que lograron cambios significativos en esos contextos. Y finalmente, la cuarta fase se inscribe en el contexto actual y se refiere a la participación ciudadana en la esfera pública nacional.

Uno de los resultados de la cuarta fase es la elaboración de la nueva Constitución de la República del Ecuador aprobada en el 2008, a partir de lo cual se institucionaliza la participación ciudadana con el objetivo de construir mayor equidad territorial entre las diversas circunscripciones, disminuir el centralismo, concretar la democracia participativa, cohesionar el Estado Nacional, mejorar la calidad de vida de la población y encaminar el desarrollo hacia el “Buen Vivir” a través del establecimiento de un conjunto de normas que garanticen su aplicación.

Toda esta normativa ha ido generado condiciones favorables para el fortalecimiento y promoción de la participación ciudadana, sin embargo, contrariamente a lo que se espera en estas condiciones, se evidencia una marcada tendencia hacia el debilitamiento y desarticulación de procesos sociales que fueron la base social de la democracia participativa, dando paso a, “un contexto marcado por el fortalecimiento del Estado y el reflujo de los actores sociales, en donde la sociedad civil no parece tener la capacidad de contrabalancear el creciente poder estatal” (Ortiz, 2008).

De hecho, el último estudio realizado el año anterior por FES – ILDIS y FLACSO – Ecuador, revelan que nuestro país aparece como el segundo de la región con menor nivel de participación organizativa, ya que entre el 2009 – 2010 sólo el 14,4% de la población tomó parte de alguna dinámica organizativa; y en el 2012 el 93,8% de los ecuatorianos afirmó no ser socio ni participante de ninguna dinámica organizativa. (Ramírez, Le Quang y Bastidas, 2013)

A partir de esta información, toma fuerza la gran paradoja que plantea: a mayor institucionalización menos participación, dado que se constata la ausencia de actores sociales en las instancias y mecanismos establecidos para promover la participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno. Esto ha generado varias preocupaciones

frente a la cooptación de la participación ciudadana, a la instrumentalización del proceso y a la pérdida de autonomía frente al aparataje institucional.

Sin embargo, desde la perspectiva de algunos actores involucrados en el proceso constituyente hacia la institucionalización de la participación, la cooptación, la instrumentalización y la pérdida de autonomía son tensiones que siempre han estado presentes alrededor de los procesos participativos (001OS, 2013, entrevista). Por lo tanto, asociar dichos efectos únicamente a esta problemática, resulta ser un análisis sesgado que no refleja todos los factores que influyen en la ausencia de actores sociales con capacidad de incidencia en la gestión pública.

Esta reflexión, se resume en que uno de los principales problemas que aparece a partir de la institucionalización de la participación, no radica exclusivamente en la aplicabilidad de marcos normativos o leyes secundarias, sino sobre todo, en la ausencia de una cultura política participativa capaz de promover este derecho a partir de las nuevas reglas del juego establecidas desde el Estado para incidir en la planificación, presupuestación y control social hacia la definición de políticas públicas.

Esta realidad se evidencia en la ausencia o escasa participación de actores sociales en las diferentes instancias y mecanismos de participación ciudadana que por mandato constitucional y legal los gobiernos autónomos descentralizados en todos sus niveles empiezan a ejercer; y junto a esto, una marcada tendencia al cumplimiento per se de la normativa sin objetivos claros hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La investigación realizada por COMUNIDEC y el Consejo de Participación Ciudadana en el 2011, mostró que la institucionalización de la participación con la nueva constitución, códigos y leyes que se dictaron en los dos primeros años, ha posicionado el tema de manera general y diferenciada y en su gran mayoría las autoridades y funcionarios de los GADs han cumplido con la norma, pero aún se encuentran en la etapa incipiente. (COMUNIDEC- CPCS, 2011).

La tendencia es la ausencia de participación y debilidad organizativa en un contexto sociopolítico que brinda oportunidades, sin embargo, es fundamental considerar los elementos que permitan evidenciar las particularidades de cada caso al momento de

analizar una experiencia que actualmente promueve la participación ciudadana a partir de su institucionalización.

Frente a la institucionalización aparece con fuerza la idea de autonomía, dos visiones que al confrontar, intentan dilucidar sus fortalezas y debilidades al momento de su aplicación. Quienes defienden la institucionalización aconsejan la inclusión legal de herramientas participativas en el Estado para garantizar la sostenibilidad de procesos y quienes promueven la autonomía en cambio, ven en la institucionalización la pérdida de independencia necesaria para incidir y hacer el control efectivo en la gestión pública. (Bosh y Portugal, 2010).

De esta manera, el problema de investigación se inscribe en este debate y nos sitúa en la disyuntiva para comprender ¿Cómo la política de participación ciudadana aporta en la configuración o fortalecimiento de prácticas participativas autónomas y con capacidad de incidencia en un contexto de escasas acciones ciudadanas y colectivas?

Esta interrogante constituye una de las principales preocupaciones en términos teóricos y políticos en todos los niveles de gobierno, porque a pesar de haber sido la institucionalización de la participación un derecho producto de varias luchas sociales, actualmente nos encontramos frente a una sociedad mayoritariamente fragmentada, despolitizada y descuidada con fuertes limitaciones y contradicciones al momento de ejercer este derecho.

El cantón Rumiñahui ubicado en el valle de los chillos, geográficamente cercano a la ciudad de Quito la capital de la República, no es ajeno a esta realidad. Por esta razón, partimos de la hipótesis que la política de institucionalización de participación ciudadana en un contexto socialmente fragmentado y con débiles condiciones de ciudadanía, limita la generación de iniciativas ciudadanas autónomas capaces de incidir en la gestión del territorio.

El objetivo central de la investigación es revisar el proceso de participación ciudadana implementado desde el 2011 bajo mandato por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Rumiñahui, para analizar sus primeros efectos a nivel sociopolítico e institucional tomando en cuenta las limitaciones técnicas del municipio y la apatía política de la población del contexto donde se desarrolla. A nivel sociopolítico nos interesa ver su

impacto en el proceso de construcción del poder ciudadano y a nivel institucional las principales implicaciones en la gestión municipal.

Para cumplir con este objetivo consideramos importante estudiar el marco normativo que promueve la institucionalización de la participación ciudadana a nivel nacional y local, revisar el proceso implementado por el gobierno cantonal durante tres años y analizar los primeros alcances desligados de esta experiencia.

Se realizará una investigación cualitativa a través de un estudio de caso, la medición de la variable independiente (institucionalización de la participación ciudadana) y dependiente (participación ciudadana) se realizó a través de fuentes primarias como el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Rumiñahui 2012 - 2025, los documentos de Sistematización de la Implementación del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana realizada por el equipo consultor en el 2011, 2012 y 2013.

Además se realizaron entrevistas y grupos focales con autoridades locales, servidores públicos, consultores y actores sociales del territorio que participaron en los procesos, a fin de conocer la mirada institucional y ciudadana. Y además a través de fuentes secundarias como textos, papers y artículos relacionadas con el tema.

Para conocer el contexto que define la institucionalización de la participación ciudadana en nuestro país revisamos toda la normativa vigente a nivel nacional y local relacionada con la Participación Ciudadana: Constitución de la República del Ecuador del 2008, Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), Ordenanza del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana del Cantón Rumiñahui y el reglamento de funcionamiento interno del Comité de Gestión y Participación Ciudadana del Cantón Rumiñahui.

Para caracterizar la experiencia implementada fue necesario comprender que todo este proceso se desarrolla en el marco del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana en el Cantón Rumiñahui. Este sistema está regulado por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización; y se implementa a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Este Sistema da cuenta de los procesos de Planificación Participativa, de

Presupuestación Participativa y de los mecanismos de Control Social. Si una junta parroquial o un municipio no cumplen con la normativa puede ser causal hasta de revocatoria de mandato.

No obstante, en este caso se realizará la caracterización de los dos primeros subsistemas establecidos en el Sistema del Cantón Rumiñahui: Participación Ciudadana y Presupuesto Participativo, ya que los otros subsistemas: Silla Vacía y Rendición de Cuentas se encuentran en construcción. Para este tema se revisaron básicamente las sistematizaciones realizadas por el equipo consultor contratado por el municipio durante los tres años de implementación del proceso.

Para analizar los principales alcances sociopolíticos de la institucionalización del derecho a participar en el cantón, se seleccionó una muestra de la población involucrada en el proceso durante los tres años (ciudadanía y empleados municipales). De esta manera, se realizaron entrevistas a los integrantes del comité de gestión y participación ciudadana del 2011 – 2012, ya que en el primer año sus integrantes duraron un año en sus funciones, y posteriormente a los actuales integrantes del comité 2012 – 2014 y además a la ciudadanía que participó en las asambleas para la definición del presupuesto participativo. En el municipio se realizaron entrevistas al equipo técnico de la Unidad de Participación Ciudadana, de la Dirección de Planificación y al equipo consultor contratado por la misma institución.

La presente investigación se encuentra dividida en cuatro capítulos, el primer capítulo presenta los aportes teóricos a partir de los cuales se plantea la institucionalización de la participación ciudadana. El debate parte de la crisis de la Democracia Representativa para comprender la importancia de la Democracia Participativa como un proceso complementario para democratizar el poder. En el marco de la Democracia Participativa se plantea el derecho de la ciudadanía a participar en todo el ciclo de la gestión pública y junto a la institucionalización de la participación abordamos la autonomía de los procesos sociales para evidenciar sus implicaciones, encuentros y desencuentros.

El segundo capítulo presenta el marco constitucional y legal de la participación ciudadana y las principales características sociopolíticas del contexto de estudio a nivel nacional y local. El tercer capítulo aborda la caracterización del proceso de implementación



de las dos primeras fases del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana del Cantón Rumiñahui y el cuarto capítulo contiene los principales hallazgos, alcances, logros y limitaciones desligados del proceso de participación institucionalizado a nivel local.

## CAPÍTULO I

### APROXIMACIONES TEÓRICAS AL DEBATE:

#### DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA, INSTITUCIONALIZACIÓN Y AUTONOMÍA

##### **La crisis de la Democracia Representativa como antesala de la Democracia Participativa. El debate teórico**

Las formas institucionales de la Democracia Representativa desarrolladas en el siglo XIX se caracterizan por una administración tecno burocrática y una “no correspondencia” con la política democrática, esto se evidencia en la carencia de una participación política activa de la ciudadanía, en la falta de consensos a través del diálogo y de políticas públicas que promuevan una economía productiva - equitativa. (Fung, Wright: 2003).

El sentido de la democracia representativa según De Souza y Avritzer (2004) se resume en la visión hegemónica de la democracia, la cual plantea una valoración positiva a la apatía política, donde el ciudadano común no tiene capacidad ni interés político, donde el debate se concentra en los diseños electorales, el pluralismo es entendido como una forma de incorporación partidaria y disputa entre las élites; donde el problema de la participación tiene soluciones minimalistas, donde hay un abandono del papel de la movilización social y existe una supervalorización de los mecanismos de representación.

La visión hegemónica propia del neoliberalismo y representada por autores como: (Kelsen, 1929) (Schumpeter, 1942) (Bobbio, 1979) (Weber, 1978) (Dhal, 1998) está relacionada con la respuesta dada a tres cuestiones: la relación entre procedimiento y forma, el papel de la burocracia en la democracia y lo inevitable de la representación en las democracias a gran escala. Por lo tanto, esta visión trajo como consecuencia la creación de una forma única de organización política, la reducción del problema de la legitimidad al problema de la legalidad, la reducción del procedimentalismo a un proceso de elección de élites, la defensa de una solución homogénea para los problemas de la gestión administrativa y la anulación de agendas e identidades específicas.

Las consecuencias de esta democracia han sido el declive drástico del enfoque y profundidad del Estado, por lo tanto, la desregulación, la privatización, la reducción de los servicios sociales y la austeridad del gasto público. Y junto a esto, el desplazamiento de la

participación, de la sensibilidad del Estado frente a las necesidades ciudadanas y las formas más creativas y efectivas de intervención democrática estatal. (Fung, Wright: 2003). Esto se explica, ya que la aplicación de este modelo coincide con el auge del patrón neoliberal de acumulación de capital que en América Latina y el Caribe no logra cumplir con las promesas de crecimiento económico sostenido, ni mejorar la calidad de vida de la mayoría de la población. (Pradilla, 2010)

Frente a esta incapacidad de concretar lo “deseable de la democracia”, y de cumplir con las promesas de mejorar las condiciones de vida de la sociedad, los grupos de izquierda se organizan para defender la idea de un Estado activo y participativo que aporte a contrarrestar la multitud de efectos negativos provenientes de las dinámicas de las economías capitalistas: pobreza, desempleo, incremento de la desigualdad, provisión reducida de servicios públicos como salud pública y educación, etc. (Fung, Wright: 2003).

En este contexto, toma fuerza la visión contra hegemónica - anti neoliberal de la democracia y surge un conjunto de concepciones alternativas, que si bien no logran superar el sesgo procedimental al problema de la democracia, pero si consiguen posicionarla como una gramática de organización social y de relación entre el Estado y la Sociedad. Entre las principales cabe mencionar la negación a formas homogeneizadoras de organización de la sociedad, reconocimiento de la pluralidad humana y la búsqueda de una nueva institucionalidad de la democracia. De esta manera, empieza a ser vista como una forma socio histórica y no determinada por leyes naturales. (De Souza y Avritzer, 2004)

Esta concepción, permite dimensionar a la democracia como un proceso en construcción, y por lo tanto, hace posible la ruptura con tradiciones establecidas, la disputa sobre el conjunto de significaciones culturales, la inclusión de nuevos actores en la escena política, una nueva forma de relación entre Estado y sociedad, la transferencia de prácticas del nivel social al nivel administrativo, la creatividad de los actores sociales y la articulación entre la democracia representativa y la participativa.

En relación al último tema, se plantea una articulación de complementariedad donde se reconozca el procedimentalismo participativo, las formas públicas de monitoreo y los procesos de deliberación pública bajo una nueva institucionalidad política que vuelva a colocar la pluralidad y la inclusión social. (De Souza y Avritzer, 2004)

De esta manera, al posicionarse la visión contra hegemónica<sup>1</sup> de la democracia, y la posibilidad de cambiar las relaciones horizontales entre Estado – Sociedad para incluir a nuevos actores en la esfera pública y política, surge la idea de una Democracia Participativa que sin anular a la Representativa aporte en la construcción de sociedades más equitativas e incluyentes. Por lo tanto, “el desarrollo de la democracia no será interpretado como un nuevo tipo de democracia, sino como la ocupación de nuevas formas y espacios hasta ahora dominados por organizaciones de tipo jerárquico y burocrático, que permitan la democratización del estado y la sociedad” (Bobbio, 1986)

Es así como, la Democracia Representativa entra en crisis<sup>2</sup>, pues sus formas acostumbradas de actuar ya no son posibles y las soluciones tradicionales ya no son viables. Es decir, las acciones de los representantes no responden a la necesidad de sus representados y las salidas a los problemas sociales no encuentran eco en los sectores más pobres de la población. A partir de esta crisis, surge como respuesta innovadora la Democracia Participativa en contraposición a formas homogéneas de organización política y elección de élites.

La crisis de la democracia representativa en Ecuador generó un alto índice de ausentismo y desinterés por la política. Dicha situación provocó la presencia y cooptación de los espacios de poder por personas que ejercen la política como profesión y bajo intereses personales, persiguen la reelección permanente y representan a un electorado particular. Esto trajo como consecuencia la crisis de partidos políticos, ya que se convirtieron en máquinas de votos y no en procesos que permitan cumplir las promesas de campaña. (Burbano et al. 2011)

---

<sup>1</sup> En esta visión se insertan nuevos actores en la escena pública, se establece una permanente disputa por el significado y construcción de la nueva gramática social, toma fuerza la idea de innovación institucional entendida como la ampliación de participación en procesos de toma de decisión, se toma en cuenta la inclusión de temáticas ignoradas por el sistema político y se considera la redefinición de identidades.

<sup>2</sup> Las condiciones de crisis expuestas para explicar la crisis de la Democracia Representativa son tomadas de John Friedmann en su texto “Planificación en Latinoamérica” de la revista Eure, Santiago de Chile, 1975.

### **Complementariedad entre la Democracia Representativa y Democracia Participativa**

Está claro que existe una marcada diferencia entre los enfoques de la Democracia Representativa y la Democracia Participativa, sin embargo, consideramos que el análisis de los procesos democráticos no pueden entenderse a partir de una sola visión, porque sería ver la realidad desde una posición dicotómica que sesga la posibilidad de comprender la dinámica socio-política en la complejidad de la coexistencia y complementariedad de ambas democracias.

Cuando entendemos a la democracia como un proceso social, político y cultural en permanente construcción y disputa, donde intervienen múltiples intereses, es fundamental analizar sus diversas formas y particularidades, pues al no existir una sola forma de hacer democracia, es necesario dimensionar su impacto a través de su apertura hacia los espacios de poder y decisión, niveles de inclusión de nuevos actores y mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Para comprender la Democracia Participativa, es básico entender los elementos que la sustentan, en este sentido, la práctica participativa es fundamental, pero cuando hablamos de participación nos enfrentamos a múltiples orígenes y conceptualizaciones dado que su enfoque se ha configurado a partir del contexto e intereses políticos de quienes la promueven. En América Latina según (Torres, 2011) los sesenta fueron los años donde la participación fue asumida para salir del atraso y la marginalidad, como la capacidad de auto organización de los oprimidos y en las siguientes décadas como el incentivo para que la población tome parte en los asuntos públicos.

A partir de esta última década, la participación cobra importancia en el proceso de gestión pública bajo la idea de que sólo incorporando a la gente se pueden obtener soluciones satisfactorias y duraderas, es decir, profundizar la democracia para que los seres humanos se las arreglan para vivir en comunidad, no sólo por su mutuo beneficio, sino por el beneficio de su mutualidad. (Friedmann, 1989). La participación en este contexto supone construir una democracia, activa, inclusiva y flexible, mientras la Democracia Representativa sigue limitada a las elecciones libres y periódicas que suponen una inevitable división entre representantes y representados.

No obstante, a pesar de las diferencias existentes entre ambas formas de Democracia, en Ecuador la Constitución de la República promueve el respeto hacia los mandatarios de elección popular que gozan de legitimidad a través de los procesos electorales, y al mismo tiempo, la construcción del poder ciudadano<sup>3</sup> para garantizar los derechos de participación.

Es decir, se plantea la creación de un sistema político que complemente la Democracia Representativa con la Democracia Participativa, ya que como lo esbozan (De Suoza y Avritzer, 2004) la relación de complementariedad implica una articulación más profunda desde el nivel nacional con el nivel local y viceversa, donde la decisión de la sociedad es fundamental para extender la participación a nivel local a través de la restitución de formas participativas de deliberación.

La relación entre participación y representación es fundamental para evitar los falsos dilemas que la oposición excluyente que ambas tiende a generar. Imaginar como recurso hipotético una “representación pura” eximida de cualquier participación, o una “participación pura” expurgada de toda mediación o delegación, pone en evidencia las desventajas de las estrategias analíticas que optan por la contraposición. (Gurza, Isunza: 2009)

En el Ecuador la Constitución del 2008 articula las instancias de la democracia representativa, con nuevos mecanismos e instancias de participación para la ciudadanía en la gestión pública. Estos espacios constituyen esferas de interacción entre el Estado y la sociedad a fin de promover el intercambio de saberes entre los agentes del sector público y actores sociales individuales y colectivos. (Burbano et al.2011)

Por lo tanto, se plantea la adopción de un enfoque que emprenda una nueva gestión del Estado abierta a la intervención de la ciudadanía y organizaciones sociales en la administración de los bienes y recursos públicos que sea complementaria a la democracia representativa, con el propósito de asegurar calidad y transparencia en las decisiones de las

---

<sup>3</sup> El poder ciudadano es entendido como el fortalecimiento de las diferentes formas de organización social. En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en su artículo 29 se expone que el poder ciudadano es el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; así como, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior.

autoridades, legitimidad de las acciones públicas y respaldo ciudadano a la gobernabilidad. (Torres, 2011)

### **Hacia la Construcción de una Ciudadanía Participativa**

La Democracia Participativa coloca en el debate el tema de la participación ciudadana, puesto que constituye uno de los elementos centrales que permite concretar sus propósitos en la realidad. La participación ciudadana ha sido analizada, concebida y aplicada desde diferentes enfoques, es decir, existe un extenso repertorio de visiones alrededor de este tema que van desde concepciones neoliberales hasta otras más radicales de transformación social.

Para comprender la participación ciudadana, es fundamental mencionar la noción de ciudadanía, que para los fines de la investigación, será entendida como una política cultural cuyo elemento constitutivo es la noción de derechos, su punto de partida es la concepción de un derecho a tener derechos, la misma que no se limita a suministros legales, al acceso a derechos definidos precisamente o la efectiva implementación de derechos formales abstractos, sino que, incluye la invención o creación de nuevos derechos, que surjan de luchas específicas y de sus prácticas concretas. (Ortiz, 2004)

La ciudadanía es el reconocimiento social y jurídico por el cual una persona tiene derechos y deberes en relación con el Estado y la comunidad a la que pertenece por factores territoriales o culturales. (Larrea, Larrea, Leiva, 2005:18). De este modo, la ciudadanía muestra un horizonte más amplio y de calidad para los procesos participativos, en tanto es reconocida como un derecho y los ciudadanos se convierten en sujetos capaces de diseñar el régimen democrático. Por otra parte, la intervención de los actores produce ciudadanía, de esta manera, no se trata de una figura generada desde el marco normativo como una lista de derechos y deberes, sino que tiene como base la protesta social que en su práctica genera demandas, que más tarde son reconocidas por el Estado como derechos. (Ortiz, 2004)

Esta visión de ciudadanía implica tener un nuevo rol frente a la gestión de lo público, que promueve su recuperación y ampliación, donde crecientemente las organizaciones y movimientos sociales reclaman mayor injerencia en las decisiones públicas, y al mismo tiempo, hay cada vez más estrategias gubernamentales que promueven tal injerencia (Cunill, 1991).

### **La Participación Ciudadana: un concepto en permanente disputa**

La participación ciudadana es un término polisémico que ha sido enunciado y utilizado desde múltiples visiones, las mismas que por fines analíticos y sin la intención de anular sus matices presentes en el debate teórico, serán agrupadas en dos tendencias: la primera tendencia, conformada por ideales de participación ciudadana funcionales al modelo neoliberal y la segunda tendencia, integrada por visiones alineadas a procesos de profundización democrática.

Cuando la relación Estado – Ciudadanía se encuentra definida por las intenciones políticas de quienes la promueven, cuando los procesos se organizan de arriba hacia abajo, cuando los intereses y actores hegemónicos encuentran una nueva forma de prevalecer sobre intereses y actores subordinados con menos capital político o de organización nos encontramos frente a experiencias inscritas en la tendencia neoliberal. En este contexto, las formas de participación son descalificadas al final de un proceso de disputa por la hegemonía y las fuerzas conservadoras logran imponer su modelo. (De Svoza y Avritzer, 2004)

No todas las instancias de participación obedecen a un proyecto de profundización democrática, en algunos casos se trata de acciones funcionales al modelo de desarrollo que privilegia el mercado como el principal proveedor de servicios sociales cuyo propósito es hacer más eficiente el proceso de políticas públicas en el marco de un Estado pequeño y configurar un proyecto de participación ciudadana en términos de su funcionalidad hacia el mercado, para que los gobiernos pasen a ser proveedores de servicios, los ciudadanos omitan su poder de decisión y se conviertan en clientes. (Aguilera, 2007)

Por otro lado, cuando la participación se relaciona con la presencia directa de las personas afectadas o beneficiadas por decisiones públicas o como presencia inscrita en procesos de deliberación cara a cara, donde participan las franjas de población mal representadas en los escenarios tradicionales para promover el funcionamiento de las burocracias y sintonizar las decisiones políticas con las necesidades de esta población estamos hablando de formas participativas encaminadas hacia la profundización democrática. (Gurza y Isunza, 2009)



En este contexto, la visión de participación ciudadana se gesta desde los movimientos sociales bajo la “convicción de que el pueblo tiene tanto el conocimiento como la capacidad de desarrollar y manejar sus asuntos colectivamente para su propio bienestar”. (De Souza, 2004:103). Aparece como una alternativa a la imposición de un modelo representativo y elitista de democracia liberal con el fin ampliar el espectro de participación incorporando las reivindicaciones planteadas desde la diversidad de actores sociales presentes en el debate de lo público.

Bajo esta visión, la ciudadanía se incluye en los procesos de decisión incorporando intereses particulares (no individuales). Para esto es necesario que existan nuevos espacios que operen con reglas claras para favorecer la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo político (Cunill, 1991; Ziccardi, 1998). Esto implica democratizar las formas de gobierno e incorporar a la ciudadanía, a través, de diferentes espacios e instrumentos en los procesos de gestión urbana.

En este sentido, “la participación ciudadana se convierte en una relación entre ciudadanos y el Estado a través de múltiples formas y con diversas intensidades e intencionalidades para exigir cuentas a los funcionarios públicos o demandar un servicio, o con la finalidad de elegir representantes o quejarse por un bien mal distribuido, en cualquier caso los ciudadanos movilizan energías y recursos en un flujo continuo de intercambio con las instituciones del Estado” (Isunza y Olvera, 2010:266).

La participación ciudadana no se trata de pensar únicamente en una horizontalidad de todos con la misma voz, porque es una utopía, siempre habrá personas que dirijan, que planteen las ideas, que tomen la iniciativa. Esto no necesariamente implica conformarnos con una democracia delegativa, donde la gente vota, y, después, el que ganó es dueño de hacer lo que quiere dentro de cuatro o diez años” (Coraggio, 2004: 166).

No es posible la voz de todos ya que al mismo tiempo “la participación ciudadana constituye una relación social de poder a través de la cual determinados sectores buscan acceder a la toma de decisiones, y una relación política a través de la cual una pluralidad de actores, individuos y grupos sociales confrontan ejerciendo su capacidad de decisión para orientar los recursos en función de la solución de sus aspiraciones” (Ortiz, 2004).

En el Ecuador la Participación Ciudadana es reconocida como un derecho de los ciudadanos que se ejerce a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria, “es un proceso que involucra a la sociedad en forma individual y colectiva para incidir de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación, gestión de los asuntos públicos y/o de interés público; y en el control popular de las instituciones del estado, de la sociedad y de sus representantes” (Constitución, 2008:61) en todos los niveles territoriales e institucionales en corresponsabilidad con el Estado.

Así entonces, partiremos por entender a la participación ciudadana como un proceso de construcción social<sup>4</sup> donde se relacionan personas, organizaciones sociales e instituciones públicas, en permanente cambio y pugna de poderes, donde la población a través de diferentes formas organizativas o mecanismos institucionalizados, busca incidir en la gestión de lo público con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales históricamente excluidos y discriminados.

### **De la Acción Colectiva al Poder Ciudadano**

La participación ciudadana es un proyecto que está en estrecha relación con la acción colectiva de grupos o personas. No es posible entender un proceso de participación sin tomar en cuenta a los actores que la promueven, fortalecen, debilitan o consolidan, por lo tanto, es prioritario considerar la dinámica socio – organizativa del contexto de estudio.

Participar supone asumir que colectivamente somos parte de algo que va mas allá de la individualidad, que construimos con otros un barrio, una zona de la ciudad, etc. Dónde la mirada de los problemas pasa de sujetos espectadores y pasivos, a sujetos creadores y constructores de esas realidades (Unda y Aguinaga, 2000).

La acción colectiva es una categoría de análisis que nos permite entender los procesos sociales organizativos, pero ha sido definida desde diferentes corrientes teóricas y en relación a determinados contextos sociales, políticos e históricos. Para esta investigación consideramos pertinente mencionar los aportes de (Melucci, 2010) quien define a la acción colectiva como una construcción producto de la inversión organizativa, por lo tanto, es el

---

<sup>4</sup> La construcción social será entendida como el conjunto de políticas desarrolladas por los actores sociales reunidos en un espacio dado, por voluntad propia, sin subordinarse a decisiones externas y a partir de una dinámica decisional definida por la relación de fuerzas que vincula a los diferentes sectores sociales que conviven en dicho espacio. (Rofman y Villar, 2006)

resultado de intenciones, recursos y límites con una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones.

En este sentido, los actores funcionan conjuntamente, construyen su acción mediante inversiones organizadas y activan sus relaciones para dar sentido a su organización y fines que persiguen. Los movimientos sociales, las organizaciones sociales e iniciativas de participación pueden ser consideradas formas de acción colectiva, sin embargo, son procesos que difieren en sus contenidos y prácticas. Por esta razón, realizaremos una breve diferenciación de dichas acciones para comprender sus particularidades y su relación con las formas de participación autónomas.

Los **movimientos sociales** según (Muñoz, 2005) se caracterizan por ser una agrupación de personas que comparten objetivos de cambio social o de oposición a un cambio, generalmente poseen una identidad colectiva, llevan varios años de acciones conjuntas aunque su nivel organizativo y programático puede ser flexible y diverso. En muchos casos pueden ser facilitadores de transformación social.

La **organización social** es un grupo de individuos que recoge la capacidad organizativa de las personas para enfrentar ordenadamente necesidades comunes. Son las necesidades y principalmente las económicas, las que han llevado a las personas a crear organizaciones sociales. La Organización es una entidad viva que experimenta ciclos naturales de desarrollo y se estructuran de acuerdo a las necesidades que quieren resolver, por esta razón, se pueden clasificar de acuerdo a su actividad, sector social, orientación ideológica y política, situación legal, área de influencia, etc. (González, 1995).

Las **iniciativas de participación** pueden ser entendidas como propuestas elaboradas por la ciudadanía de forma individual o colectiva; o como programas, proyectos o políticas encaminadas por las instituciones del Estado. Desde la ciudadanía pueden instrumentalizarse a través de mecanismos de participación como asambleas, veedurías, observatorios, cabildos etc; y desde el Estado a través de mecanismos como los consejos consultivos, consejos de planificación, presupuesto participativo, silla vacía etc; y además a través de convocatorias e incentivos para promover la participación como por ejemplo fondos concursables, proyectos de inversión, etc. (004TP, entrevista, 2014).

De esta manera, las iniciativas de participación pueden ser promovidas desde la población de forma autónoma o desde el Estado de forma institucionalizada. Sin embargo, cuando hablamos de acciones colectivas nos referimos a las iniciativas autónomas de participación, es decir, las propuestas elaboradas de forma independiente, sin conflicto de intereses y sin injerencia estatal.

Sin dejar de lado las diferencias de cada proceso, es posible identificar que además de ser tres formas de acción colectiva son acciones sociales construidas bajo principios de autonomía, es decir, a partir de los criterios, acuerdos, intereses y perspectivas de quienes lo integran. Todo este acumulado político expresado a través de movimientos, organizaciones e iniciativas sociales puede ser considerado como el poder ciudadano y constituye la base fundamental de todos los procesos participativos.

El poder ciudadano puede ser entendido como un factor independiente y equilibrado que audita y sanciona las conductas de los otros poderes, para restablecer a plenitud la participación ciudadana en la vigilancia y el seguimiento de las tareas de los tres poderes tradicionales para incentivarlos en sus funciones y para promover en su caso, las sanciones que le correspondan para sus omisiones o responsabilidades. Su principal función es dar efectividad, autonomía y transparencia a las funciones de auditoría, contraloría, derechos humanos y vigilancia, que el propio gobierno ha creado para acallar las reclamaciones ciudadanas frente a sus abusos (Gertz y Maldonado, 2010:7).

En Ecuador, a raíz de la aprobación de la Constitución del 2008 concebida como un nuevo pacto social, se establece un nuevo modelo de Estado que elimina la estructura tradicional de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) para dar paso a la creación de un solo poder donde “el pueblo es el mandate y primer fiscalizador del poder público en ejercicio de su derechos a la participación...” (CRE, Art: 204). En este sentido, el Estado Ecuatoriano se divide en 5 funciones: Ejecutiva, Legislativa, Judicial y de Justicia Indígena, Electoral, de Transparencia y Control Social, mismas que están llamadas a propiciar y generar las condiciones para que la ciudadanía en sus diferentes formas de expresión ejerzan su rol protagónico consolidando el poder ciudadano (004TP, entrevista, 2014).

El Poder Ciudadano en este contexto, se materializa a través de la dinamización de la Democracia que rompe con el paradigma tradicional de la democracia

representativa asumida como la única forma de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones para promover nuevos escenarios de participación a través de la Democracia Participativa, la Democracia Deliberativa y la Democracia Directa. Estas formas de democracia se encuentran instrumentalizadas en una serie de mecanismos y dispositivos constitucionales y legales, con competencia en todos los niveles de gobierno (004TP, entrevista, 2014).

Es así como, la acción colectiva o el poder ciudadano en sus diferentes manifestaciones (organizaciones, movimientos, iniciativas ciudadanas, etc.) constituyen la plataforma indispensable para la construcción y sustento de un proceso de participación autónomo capaz de incidir en la gestión del Estado. Sin embargo, cabe mencionar que no todos estos procesos garantizan cambios sociales en beneficio de la colectividad, ni todos logran incidir en la esfera pública, por esta razón, surge la necesidad de promover la participación desde el Estado y paralelamente la preocupación frente a la pérdida de autonomía en este contexto.

### **¿Institucionalización vs Autonomía?**

En torno a la participación ciudadana persisten una diversidad de ideas que aluden a situaciones diferenciadas. Existen varias formas de las cuales cabe distinguir: “participación institucionalizada, participación autónoma, participación clientelar y participación incluyente o equitativa (Saltalamacchia y Ziccardi, 2005: 47). Formas que no necesariamente se excluyen entre sí porque pueden estar combinadas.

Para los fines de esta investigación nos interesa definir y diferenciar entre la denominada participación institucionalizada y autónoma, según (Saltalamacchia y Ziccardi, 2005: 48) la relación entre éstas dos formas de participación es dicotómica porque la primera generalmente está contenida en el marco legal y normativa del gobierno local, mientras la segunda tiene que ver con la participación de la ciudadanía a través de algún tipo de asociación civil, y por lo tanto, no es organizada desde el Estado sino desde la propia sociedad.

Considerando que el énfasis es analizar los procesos institucionalizados de participación ciudadana, es preciso mencionar que existe un amplio debate sobre la institucionalización y el rol del Estado en estos procesos. Para algunos autores la

institucionalización termina debilitando la participación, puesto que no se trata de prácticas sociales e individuales que reflejen un ejercicio de autonomía desde la sociedad, pero otras corrientes, enfatizan el rol del Estado (instituciones y normas) en el establecimiento de incentivos o des-incentivos participativos, como un factor determinante en la promoción de la participación y en las formas que esta adquiere (Barrera, 2007).

La tendencia hacia la institucionalización de la participación se inscribe en el marco de la nueva gestión pública caracterizada por el reposicionamiento del rol del Estado, el desarrollo de asociaciones político privadas y la consideración de iniciativas de la sociedad civil (Bacqué y Sintomer, 2010). Esto implica la creación de “formas diferenciadas de incorporación de los ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en las deliberaciones públicas”, destacando sus variaciones en cuanto a las posibilidades de profundizar las prácticas democráticas y de determinar o moldear las políticas públicas (Duque y Carneiro, 2011).

Los principales argumentos que consideran necesario para estabilizar la participación ciudadana en normas e instituciones afirman que la política pública se vuelve eficaz con la permanente participación de los ciudadanos como directos concernidos y buenos conocedores de la realidad, que la transparencia de lo público genera buenas prácticas y mecanismos contra la corrupción y ya que la institucionalización de mecanismos, sean consultivos o decisorios, complementan el sistema representativo (Isunza y Olvera, 2010:266).

Sin embargo, (Chaguaceda, 2008) plantea la posibilidad de que la participación en un contexto institucionalizado termine por encuadrarse en la colaboración pragmática, es decir, que el Estado se convierta en patrocinador de las formas organizativas de los ciudadanos a medida que tiene el papel social y político más relevante. Esto trae como consecuencia la conducción de la participación por parte de las autoridades estatales y terminan convirtiéndose en el centro de todo el proceso mientras la sociedad civil se limita a identificar necesidades para que sean atendidas por la esfera gubernamental en subordinación a objetivos trazados por la dirección estatal.

En este sentido, estamos hablando de una práctica participativa tradicional del socialismo de Estado, dónde el sujeto de participación, son las masas destinadas a cumplir un rol pasivo en la implementación de políticas diseñadas por el gobierno, es decir, se trata de un modelo opuesto al ciudadano, dónde los participantes son actores activos en la co-gestión de los asuntos públicos, son corresponsables y no se encuentran subordinados (Chaguaceda, 2008).

Según (Unda, 2007) dicha institucionalización generalmente es de doble índole, por un lado, acciones y políticas de *apertura*, incluso fomento y estímulo a la participación; por otro lado, políticas y acciones de *obstáculos* a la participación. Esto debido a que desde la visión del estado, abrir y cerrar espacios de participación o reprimir, no son contradictorios: se complementan en la medida en que ambas conductas están ligadas por la lógica de la *gobernabilidad*’.

Por otro lado, (Avritzer, 2008:4) considera que en la medida en que las prácticas institucionales de participación constituyen espacios de inclusión política por medio de la participación de segmentos sociales tradicionalmente excluidos de los procesos de formulación y gestión de las políticas públicas, configuran posibilidades de engendrar un repertorio de intervenciones más incluyentes, justas y democráticas.

Además reconoce la relevancia del diseño institucional participativo, pero pone en evidencia factores contextuales, afirmando que el diseño, por sí sólo, no tendría el potencial de generar democratización. En ese sentido, argumenta que el éxito de las instituciones participativas está relacionado no sólo con el diseño institucional en sí, sino con la forma como son articulados el diseño, la organización de la sociedad civil y la voluntad política de implementar esos arreglos.

“A partir de su institucionalización se plantea la existencia de tres tipos de instancias: deliberativas, de participación, semi-representativa y de participación directa, cuya principal diferencia radica en el sujeto habilitado para participar. Estos espacios pueden implicar la deliberación o toma de decisiones abierta a todos los ciudadanos sobre un espectro de temas seleccionado por el gobierno y en un ámbito limitado de intervención; pueden apuntar a la consulta a órganos semirepresentativos sobre políticas sectoriales o actuaciones ligadas a subunidades territoriales; o pueden permitir una participación autónoma y no controlada por el gobierno” (Schneider y Welp 2011: 21-39).

Esto tiene que ver con lo que Pérez (2010) llama la “intensidad de la participación” a partir de lo cual es posible una tipología de acuerdo con distintos grados en la intensidad de la participación propuesta en cada uno de los mecanismos implementados. Considerando que no es lo mismo participar como elector por ser una forma excepcional, a participar en un consejo comunal, por ejemplo, que exige un involucramiento permanente.

La tendencia que se inclina hacia la autonomía, implica fortalecer el rol de la sociedad civil en el territorio, reconoce la acción de los sectores organizados en su heterogeneidad de manera amplia e inclusiva y promueve su rol de incidencia en el Estado a través de la participación y el control social (Ortiz, 2004). Experiencias como Argentina demuestran que las acciones colectivas como modos legítimos de canalizar demandas han sido capaces de movilizar e impugnar la acción de los gobiernos y éstos han respondido sistemáticamente a través de programas y planes sociales. (Rodríguez, 2011)

Los argumentos planteados anteriormente apuntan hacia la exclusión entre ambas formas de participar (institucional vs autónoma) ya que el debate se concentra en reafirmar los aspectos positivos y negativos desde ángulos separados sin posibilidades de conciliar, es decir, no existe compatibilidad entre la institucionalización y la autonomía porque la primera podría garantizar la continuidad de un proceso pero no el sentido propio de la participación.

Frente a esta visión dicotómica (Cabrero y Hernández, 2008:50) nos plantean la opción de pensar en la “participación institucionalizada autónoma”, es decir en la combinación de ambas formas, por ser la opción que más contribuye a la democratización de los gobiernos locales. Consideran que son dos formas que no necesariamente se excluyen, en tanto, un buen gobierno es aquel que promueve equitativamente la participación institucionalizada y autónoma de la ciudadanía, tanto el control de sus competencias como en la atención y satisfacción de las demandas ciudadanas.

Bajo esta misma línea (Torres, 2011) frente a la autonomía vs institucionalización, considera que la una no necesariamente excluye a la otra, es posible construir una política de participación ciudadana que combine formas contenidas en el marco normativo establecido y en las instancias y mecanismos regulares, con otras formas no



institucionalizadas propias de las organizaciones, grupos y movimientos sociales configuradas a partir de su realidad socio – cultural.

En este sentido, el estudio no sesgará su análisis en el contraste de las dos formas de participación (institucionalizada vs autónoma) puesto que el propósito será partir de éstas categorías analíticas para identificar los posibles canales de correspondencia que se articulan o desvirtúan entre el Estado y la sociedad al momento de implementar las instancias y mecanismos participativos; y de esta manera analizar los matices, formas y sentidos de participación ciudadana que se generan en un proceso de esta naturaleza.

### **La Participación Ciudadana en la Gestión Local**

Para abordar este tema, es fundamental revisar el debate teórico relacionado con el Desarrollo Local, enfoque que surge en el contexto de ajuste estructural de los 80s cuyo postulado fundamental fue la desvinculación del Estado Nacional de sus compromisos financieros como prestador de bienes públicos al conjunto de la sociedad. Situación que más tarde generó el modelo de descentralización en reemplazo del centralismo político – administrativo que más tarde colapsó por la falta de capacidad técnica y por la nula transferencia de recursos al nivel local (Rofman y Villar, 2006).

De esta manera, el proyecto descentralizador bajo el supuesto de fortalecer una nueva localización alejada de los centros de poder para que el desarrollo recupere el equilibrio perdido en el reparto del poder político y económico fue invalidado por ser considerado un simple acto administrativo. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones y frente a la carencia de apoyo oficial, varios territorios impulsaron modelos de Desarrollo Local como una opción obligada y circunstancial.

En este contexto, cobran importancia la planeación estratégica y presupuesto participativo de las ciudades, como instrumentos participativos aplicados a la gestión de territorios gobernados por fuerzas políticas de izquierda en América Latina (Ziccardi, 2009). En algunos casos se generaron para perfilar a largo plazo el desarrollo de la unidad territorial comprometida y redistribuir equitativamente el presupuesto público, y en otras oportunidades, fue una acción política destinada a movilizar las fuerzas sociales para mitigar las consecuencias provocadas por la ausencia del Estado Central (Rofman y Villar, 2006).

El Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil, constituye una experiencia emblemática en este sentido, ya que permitió a los residentes participar directamente en la elaboración del presupuesto de la ciudad y así evitar el desvío de dineros públicos a favores clientelares (Fung, Wright, 2003). De forma paralela y posteriormente empezaron a configurarse varios procesos participativos a nivel local: México, Venezuela, Bolivia, Argentina, Ecuador, etc. A partir del éxito y potencialidades que la apertura de la participación local propició en varios casos y con el fin de superar el paradigma de gobierno tecnocrático surge la necesidad de empezar a promover la construcción de formas de gestión participativas que trascienda de la escala local a la nacional y hacia todos los niveles de gobierno.

Por esta razón, en los últimos años brota una corriente de innovación democrática que se materializa en un variado repertorio de iniciativas de innovación institucional que vienen ampliando el horizonte de lo factible para la reforma de la democracia, para su ampliación, profundización o democratización. Su repertorio es amplio y contempla instancias colegiadas para la definición y fiscalización de políticas, para la elaboración de prioridades en la planificación o asignación de gasto público, comités participativos en diferentes instancias de la gestión pública, observatorios ciudadanos, comisiones de vigilancia, veedurías etc. (Gurza, Isunza: 2009).

La innovación institucional es considerada un proceso de creación que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana, su incidencia puede presentar alcances más amplios, como la definición o el diseño de políticas públicas, o como el control ciudadano directo de instituciones públicas. No obstante, la operación y efectos de las instituciones varían en función de los actores que respaldan u obstaculizan su funcionamiento (Gurza, Isunza: 2009).

En el caso de Ecuador, la participación ciudadana a nivel local tiene una trayectoria de casi dos décadas, en su gran mayoría los procesos iniciaron a mediados de los 80s y crecieron considerablemente en los 90s. Dichas experiencias fueron el resultado de la irrupción de movimientos sociales que lograron captar varios municipios, sobre todo en cantones de tradición indígena; y se caracterizaron por haber logrado procesos de concertación social para elaborar planes estratégicos y presupuestos participativos más

equitativos, incorporando a las juntas parroquiales y los barrios, creando metodologías participativas, fortaleciendo los municipios e incluyendo nuevos temas en la gestión (medio ambiente, interculturalidad, turismo, educación, etc.) (Torres, 2004:151).

Todo este acumulado social y político aportó para el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en nuestro país, por esta razón, en el 2008 a través de la nueva Constitución se estableció como un eje transversal de las cinco funciones del Estado, en los cinco niveles de gobierno y en todos los ciclos de gestión de políticas públicas para el desarrollo territorial. La legislación creada para estos fines no involucra únicamente al Estado y al sector público, sino también a la sociedad y sus diferentes formas de expresión y representación. Considerando que el análisis se realizará en una experiencia de gestión local municipal, cabe mencionar, la existencia de un cuerpo legal (COOTAD)<sup>5</sup> que norma y promueve la participación ciudadana en este ámbito a través del sistema de participación que contiene un conjunto de procesos y mecanismos que garantizan su implementación en el territorio.

Según el estudio realizado el 2011 por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) en Ecuador, la aplicación de los mandatos relacionados con la participación ciudadana en el ámbito local varía en función de cada municipio y de cada contexto, sin embargo, a pesar de las diferencias se identifica que las preocupaciones en común son la adecuación de los procesos con las leyes de participación, ya que la norma tiende a homogenizar prácticas que no necesariamente corresponden con la realidad; y el escaso interés colectivo por los asuntos públicos, la predominancia de una cultura clientelar y autoritaria que desvalora lo público.

En este contexto sociopolítico donde actualmente el gobierno municipal asume competencias y normas específicas relacionadas con la participación ciudadana, analizaremos la experiencia de presupuesto participativo implementada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Rumiñahui para analizar las primeras implicaciones sociales de un proceso institucionalizado.

---

<sup>5</sup> Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

## **La Participación Ciudadana en la Planificación y el Presupuesto**

Según Pradilla (2007) en Latinoamérica el auge de la Planificación se remonta a finales del siglo XIX, estos planes fueron realizados por arquitectos y urbanistas en oficinas públicas, por tal razón, su elaboración respondió a una lógica tecnocrática de los administradores. En su elaboración se excluía la participación de los ciudadanos, con excepción de los grupos de poder económico con intereses en lo urbano.

Generalmente, estos planes tenían una corta vida útil porque se reducían al periodo de ejercicio de la administración que los realizaba, se quedaban en el olvido, eran desbordados por la realidad o eran modificados por la siguiente administración. Eran de carácter sectorial y respondían básicamente a la estructura física de la ciudad, por lo tanto, no fueron procesos activos sino simples productos.

Estas características de la planeación, más la predominancia de un patrón de acumulación dominado por el capital privado, a pesar del significativo peso del sector público, trajo como consecuencia el fracaso de planificación en las ciudades y dio paso al modelo neoliberal con la privatización de lo público, la desregulación estatal, la fragmentación de planes y políticas; y la pérdida de legitimidad política e ideológica de la planeación.

En este contexto, caracterizado por la ausencia de un Estado capaz de reparar las deficiencias propias del libre mercado surgen los procesos de planificación estratégica, pero con un carácter autónomo respecto de toda la coordinación a nivel nacional y regional, bajo el objetivo de reducir las tensiones político – sociales de un crecimiento desordenado y con baja calidad de vida. Es decir, la planificación aparece como una iniciativa para dar solución a las agudas carencias sociales presentes en los territorios pero sin capacidad de modificar la estructura global del sistema económico (Rofman y Villar, 2006).

Frente a esta realidad, en Ecuador durante la década de los 90s bajo la voluntad política de algunos gobiernos locales emergieron procesos de planificación y presupuestación con participación ciudadana como una nueva forma de relacionamiento entre la Ciudadanía y el Estado. En su gran mayoría los territorios elaboraron los llamados “Planes de Desarrollo Cantonal” y “Presupuesto Participativo” con el objetivo de modificar formas verticales de gestión pública, de corresponsabilizar a los actores del cantón en la

gestión del territorio, de ordenar las intervenciones de las instituciones públicas y de construir una visión de futuro compartida (Terranueva, 2009).

El conjunto de estas experiencias territoriales, en muchos casos exitosas, permitieron que en el 2008 se institucionalice la participación ciudadana en todo el ciclo de la política pública, convirtiendo a la planificación participativa y al presupuesto participativo, junto con las otras fases del ciclo, ejecución, control y evaluación, en mandatos de cumplimiento obligatorio para todos los niveles de gobierno.

Actualmente la Planificación Participativa supone un ejercicio democrático de encuentro entre intereses particulares, valora el conocimiento y habilidades de las personas destinatarias del Plan como corresponsables del diseño y gestión de acciones públicas que están referidas al conjunto de la sociedad (PNBV, 2009-2013).

Para que la Planificación se concrete en el territorio es necesario comprometer los recursos que garantizan su aplicación. A nivel cantonal el presupuesto municipal es el medio a través del cual se materializan las diferentes políticas, programas o proyectos definidos en la planificación. Frente a esta necesidad y bajo el objetivo de realizar una redistribución equitativa de los recursos en el territorio, surge el presupuesto participativo.

Al igual que la participación ciudadana, el ejercicio de presupuesto participativo puede ser adoptado por varias razones, tanto por quienes tienen genuina convicción democrática de su proyecto político, como por sectores que pretenden obtener legitimidad por medio de simulacros de participación en la medida que el tema tiene gran prestigio frente a las agencias multilaterales (Fedozzi, 2000).

Una de las experiencias más exitosas y conocidas de presupuesto participativo es la de Porto Alegre – Brasil, fundada por voluntad política de la autoridad local frente al crecimiento urbano e incremento de la desigualdad social. La principal característica de este proceso fue haber mejorado las condiciones de vida de los sectores más desposeídos y haber alcanzado un desarrollo equitativo de la ciudad incluyendo a la población en la definición del destino de los recursos del Estado.

Bajo esta lógica existen varias definiciones de presupuesto participativo, sin embargo, nos interesa resaltar la que lo define como “un instrumento que combina la participación directa con la delegación de responsabilidades en el personal gubernamental, dónde su

principal objetivo es establecer las prioridades de la actuación pública local a través de la participación directa de la ciudadanía en reuniones y asambleas populares para desarrollar una metodología que permita ordenar y procesar las demandas”. (Cabrero y Hernández, 2008: 55)

## CAPÍTULO II

### CONTEXTO NACIONAL Y LOCAL PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

“La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”<sup>6</sup>

Una de las características distintivas de las nuevas democracias en América Latina ha sido la institucionalización de la participación ciudadana, incluidos mecanismos e instancias públicas de consulta y deliberación, como los consejos consultivos y diversos comités con presencia de la ciudadana (Hevia, 2006) (Lissidini, Welp y Zovatto 2009).

El incremento de estos espacios institucionales ha dado un sello particular a los procesos de democratización en la región, a pesar de la diversidad de significados que le asignan a este concepto proyectos políticos democráticos, neoliberales y autoritarios. (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

En este sentido, la participación institucionalizada implica incorporar las distintas formas de participar en un marco normativo establecido, siguiendo las instancias y mecanismos regulares, convirtiéndose así en un mandato obligatorio que debe ser acatado por las autoridades locales y sectoriales en todos los niveles de gobierno para construir una cultura de participación en la ciudadanía que de manera paulatina le permita involucrarse en la gestión pública.

---

<sup>6</sup> Constitución de la República del Ecuador, (2008) Art. 1

## **La Participación Ciudadana en el Contexto Nacional<sup>7</sup>**

“El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación<sup>8</sup>”.

La Participación Ciudadana en el Ecuador se institucionaliza partir de la Constitución de la República aprobada en el 2008 y se establece como uno de los ejes transversales de la gestión pública en todo el territorio nacional. Si bien, varios procesos participativos se construyeron hace más de una década a nivel local sin bases legales, el contexto político actual establece nuevas reglas de juego, tanto para los procesos existentes, como para los que se encuentran en construcción.

El marco legal que sustenta la inclusión de la participación ciudadana en la gestión de lo público es sumamente extenso, ya que el Sistema Nacional de Participación Ciudadana incluye al conjunto de instituciones de las cinco Funciones del Estado<sup>9</sup>, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de las Organizaciones de la Sociedad Civil para promover y canalizar la participación ciudadana. Este Sistema está compuesto por el Subsistema de Planificación y Presupuesto Participativo, el Subsistema de Participación Ciudadana, el Subsistema de Democracia Directa y el Subsistema de Participación Ciudadana y Control Social, cada uno con su propia auto – regulación y sus procedimientos específicos de implementación (Torres, 2011).

El ejercicio de la participación ciudadana se encuentra amparado por varios artículos constitucionales y legales, sobre todo para promover y garantizar este derecho en los procesos de toma de decisiones de todos los niveles de gobierno: parroquial, cantonal, provincial, regional y nacional. Gran parte de los principios, enfoques y mandatos actualmente institucionalizados fueron impulsados desde los 90s por actores sociales que habían experimentado procesos participativos a través de mecanismos como la planificación, presupuesto participativo y herramientas de control social, etc.

---

<sup>7</sup> Constitución de la República del Ecuador (2008), Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), Código de la Democracia (2009), Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2009), Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (2010), Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010)

<sup>8</sup> Constitución de la República del Ecuador, (2008) Art. 204

<sup>9</sup> Función Legislativa, Función Ejecutiva, Función Judicial y Justicia Indígena, Función Transparencia y Control Social; y Función Electoral.



Es así como, la *Constitución de la República del Ecuador* plantea el mandato de participación ciudadana en los asuntos públicos, la *Ley Orgánica de Participación Ciudadana* norma el ejercicio de la participación ciudadana en la toma de decisiones y deliberación pública en los diferentes niveles de gobierno y la sociedad, el *Código de la Democracia*, establece los procedimientos y requerimientos para la aplicación de la democracia directa.

La *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social* a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promueve los procesos de participación ciudadana, el *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, norma el ejercicio de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, es decir, se enfoca en la gestión del territorio, y el *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas* norma la coordinación de los mecanismos participativos en la formulación de planes y políticas a nivel nacional.

La generación de mecanismos, herramientas y procedimientos establecidos en este conjunto de normas relacionadas con la participación ciudadana tienen como objetivo en común, promover el ejercicio del derecho ciudadano en la esfera pública para garantizar el acceso a servicios y el cumplimiento de programas y políticas.

Además se reconocen las diferentes formas de construir democracia: la participativa, la directa, la comunitaria y representativa. Se contemplan una serie de espacios tanto a nivel local como nacional, entre actores de la sociedad civil e institucional para la formulación, ejecución, evaluación, control y evaluación de las políticas públicas. A nivel territorial se recogen las experiencias locales y la participación aparece como un factor importante para mejorar inversión pública, para formular agendas de desarrollo, planificar y gestionar el presupuesto participativo.

Se multiplican las referencias a la participación en los temas sectoriales, jóvenes, niños y niñas, indígenas, adultos mayores, discapacitados, mujeres, usuarios y consumidores, campesinos, barrios, artistas, deportistas, a fin de que todos estos actores tengan la posibilidad de intervenir en asuntos de su interés. De igual manera, se reconocen múltiples instancias y mecanismos de participación como asambleas, audiencias públicas, consejos consultivos, cabildos, consejo nacional y consejos locales de planificación,

consejos sectoriales, veedurías, observatorios y la “silla vacía” como una forma de participación en las sesiones de consejo de los gobiernos autónomos descentralizados.

No obstante, a pesar de toda esta legislación, que además constituye una de las más nutridas en Latinoamérica, los gobiernos enfrentan numerosas dificultades para su efectiva implementación relacionadas con el profundo enraizamiento en el Estado y en la sociedad ecuatoriana de una cultura que desvaloriza lo público y por un escaso interés colectivo por los asuntos públicos (Torres, 2011).

Por lo tanto, la construcción de una democracia participativa implicará no solamente modificaciones a nivel institucional, sino que además exigirá una ciudadanía organizada y con capacidades fortalecidas que a mediano y largo plazo garanticen una real participación en los espacios de decisión sobre políticas públicas. En este sentido, el fortalecimiento del Poder Ciudadano<sup>10</sup> constituye un elemento clave en la garantía del cumplimiento de este derecho.

### **La Participación Ciudadana en el Contexto Local**

Como mencionamos anteriormente los procesos participativos a nivel territorial no son nuevos, en este sentido, la institucionalización de la participación fue producto de la gran trayectoria desarrollada por voluntad política de varias autoridades. La principal norma que regula éstos procesos a nivel local es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, cuyo objetivo central es la organización política administrativa del Estado en el territorio, el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales para garantizar su autonomía política, administrativa y financiera (COOTAD, 2010)

En todos los niveles de gobierno existirán instancias de participación con la finalidad de elaborar planes, políticas locales y sectoriales entre el gobierno y la ciudadanía, de mejorar la calidad de inversión pública y definir agendas de desarrollo, de elaborar presupuestos participativos, fortalecer la democracia con mecanismos de transparencia,

---

<sup>10</sup> Según la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Poder Ciudadano es entendido como las diferentes formas de organización social y constituye la base para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.

rendición de cuentas y control social y promover la formación ciudadana e impulso de procesos de comunicación (LOPC, art. 64, 2010).

En este contexto, los Gobiernos Autónomos Descentralizados reconocen todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades en el marco de la Constitución y la ley. El interés de la investigación se ubica en el nivel de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, donde se incluye como parte de sus funciones a la participación ciudadana para implementar el Sistema de Participación en el ejercicio de los derechos y la gestión democrática (LOPC, 2010).

El Sistema de Participación Ciudadana, regulado por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, se constituye para que la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos pueda deliberar sobre las prioridades de desarrollo en el territorio.

Y además participe en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y en general, en la definición de propuestas de inversión pública, en la elaboración del presupuesto participativo y de políticas públicas (LOPC – COOTAD, 2010).

Este Sistema puede ser definido como el conjunto de instancias, mecanismos y herramientas que interactúan de manera articulada para garantizar el ejercicio de los derechos de participación ciudadana, control social, rendición de cuentas, transparencia y lucha contra la corrupción. Los insumos para el Sistema son las demandas y propuestas ciudadanas y de las organizaciones y colectivos sociales.<sup>11</sup>

Está integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes sociales de su ámbito territorial. La máxima instancia de decisión del sistema será convocada a asamblea al menos dos veces por año a través del ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado y tiene bajo su responsabilidad la definición,

---

<sup>11</sup> Glosario básico de participación ciudadana, control social y transparencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, publicado en <http://cpccs.gob.ec/?mod=glosario>.

ejecución, control y evaluación de las políticas, planes, programas para garantizar el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución de la República.

Una de las funciones del Sistema de Participación Ciudadana después de la formulación es la elaboración del presupuesto participativo. En el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Rumiñahui, analizar esta segunda fase del ciclo de la política pública relacionada con la presupuestación participativa es fundamental para comprender el proceso de institucionalización de la participación ciudadana.

### **Planificación y Presupuesto Participativo**

El ciclo completo de la política pública en Ecuador implica la planificación, presupuestación, ejecución, control social y evaluación, se caracteriza por ser un proceso concatenado donde intervienen las autoridades, organizaciones sociales y ciudadanía en general y todas las fases dan cuenta de las acciones públicas encaminadas hacia la implementación de políticas públicas.

La Planificación y el Presupuesto Participativo son dos momentos importantes del ciclo de la política pública estrechamente relacionados en la gestión del territorio y no pueden ser entendidos como procesos aislados, puesto que la definición del Presupuesto según mandato constitucional y legal debe responder en primera instancia a la Planificación Nacional y luego a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial realizados en el nivel correspondiente.

Según la Constitución del 2008, la Planificación tiene por objeto propiciar la equidad social, territorial y promover la concertación, para lo cual, se asumirá como prioridad la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable y la re-distribución equitativa de los recursos y la riqueza. En este nuevo enfoque la ciudadanía podrá participar de manera protagónica en la toma de decisiones, en la formulación de políticas y en la gestión de los asuntos públicos.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización establece a “la planificación como la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas, proyectos en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial en el marco del Sistema Nacional de Planificación”. (COOTAD, art: 116:49)

Según el mismo Código, el presupuesto participativo, en cambio, es un proceso que involucra a la ciudadanía y el gobierno local para construir y aprobar el presupuesto del territorio, su principal función radica en involucrar a la ciudadanía en el desarrollo del cantón, transparentar la función de las autoridades, decidir sobre la recaudación de impuestos y el gasto de fondos públicos.

En este contexto, el presupuesto se elabora participativamente y se ajusta a los planes de desarrollo elaborados en cada territorio, por tal razón, la priorización del gasto se establece desde las unidades básicas de participación y se recogen por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación.

“La Ley Orgánica de Participación Ciudadana define al presupuesto como el proceso mediante el cual, los ciudadanos y ciudadanas, de forma individual y colectiva contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas. En este sentido, supone un debate público sobre el uso de los recursos del Estado y otorga poder de decisión a la ciudadanía para orientar la inversión pública hacia el logro de la justicia redistributiva”. (LOPC, art: 67 y 68: 69)

En la misma ley establece que “la discusión y aprobación de los presupuestos participativos serán temáticas y se realizará con la ciudadanía y organizaciones sociales que deseen participar, así como, con delegados de las unidades básicas de participación: comunidades, comunas, recintos, barrios, parroquias urbanas y rurales en los gobiernos autónomos descentralizados”. (LOPC, art: 70:71)

De esta manera, la planificación y el presupuesto participativo en el cantón implicarán la inclusión de la diversidad de criterios ciudadanos, la deliberación pública, la transparencia de la gestión y el presupuesto se realizará en función de las prioridades establecidas en el marco de dichas condiciones para garantizar una gestión democrática en el territorio.

## **Institucionalización de la Participación Ciudadana en el Cantón Rumiñahui**

### **Características del Contexto Local**

El estudio se enfocará en la experiencia del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Rumiñahui, uno de los ocho cantones que integran la provincia de Pichincha, ubicado en el Valle de los Chillos, al sur de la ciudad de Quito capital de la República del Ecuador. La cabecera cantonal es Sangolquí, ciudad considerada como parte de la gran conurbación que forma el Área Metropolitana de Quito gracias a los estrechos vínculos geográficos, históricos y poblacionales existentes.

El mapeo de actores<sup>12</sup> realizado en el cantón plantea que la mayoría de habitantes pertenece a un estrato popular, con un importante componente mestizo e indígena, sin descartar la presencia de un gran conglomerado de estratos de clase media alta ubicada sobre todo en el Club Los Chillos, San Rafael y Capelo. Los centros más importantes son: Sangolquí, San Rafael, San Pedro de Taboada, Fajardo, San Isidro, Cashapamba, Selva Alegre y una serie de urbanizaciones y barrios que han unido sus límites por el fenómeno de conurbación urbana.

Sus parroquias rurales son Cotogchoa y Rumipamba, la segunda de ellas de débil crecimiento y la única ligada a los enclaves agropecuarios y al incipiente turismo comunitario, mientras Cotogchoa con una población rural en transición sufre la permanente amenaza del desaforado crecimiento urbano.

### **Características Geográficas y Demográficas**

Según el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012 – 2025 los límites del Cantón Rumiñahui son los siguientes:

<b>Norte</b>	Distrito Metropolitano de Quito
<b>Sur</b>	Cantón Mejía
<b>Este</b>	Distrito Metropolitano de Quito y con las parroquias rurales de Alangasí y Pintag

<sup>12</sup> El mapeo de actores fue realizado por la consultoría en el marco de la Implementación del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana.

<b>Oeste</b>	Distrito Metropolitano de Quito con las parroquias rurales Amaguaña y Conocoto

Su cabecera cantonal Sangolquí y se encuentra integrado por tres parroquias urbanas: San Pedro de Taboada, San Rafael, la parroquia Matriz Sangolquí y dos parroquias rurales Cotogchoa y Rumipamba. Según el último censo realizado por el INEC en el 2010 tiene una población de 85.852 habitantes de los cuales 75.080 se encuentran en el área urbana y 10.772 en el área rural. La zona urbana del cantón contiene el 87,4% de la población y la zona rural el 12,6 %, razón por la cual, se ha dinamizado la economía prioritariamente al desarrollo urbano del cantón.

**Tabla 1: Población Cantón Rumiñahui**

<b>Parroquia</b>	<b>Nombre</b>	<b>Población</b>
<b>Urbana</b>	Sangolquí	81.140
<b>Rural</b>	Cotogchoa	3.937
<b>Rural</b>	Rumipamba	775
	<b>Total</b>	<b>85.852</b>

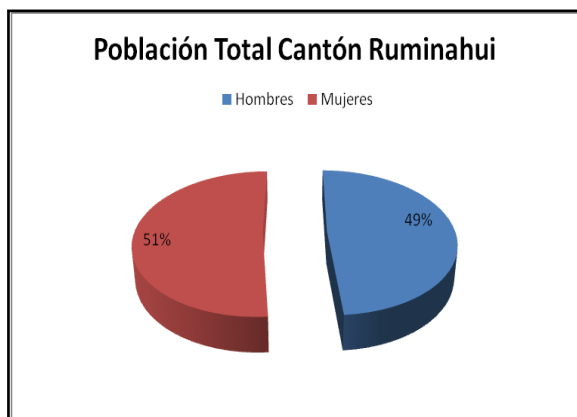
Fuente: SIISE 2010

**Tabla 2: Población por sexo y parroquias**

<b>Población Total Cantón Rumiñahui</b>	
Hombres	41,917
Mujeres	43,935
Urbano	75,080
Rural	10,772
<b>Total Población</b>	<b>85,852</b>

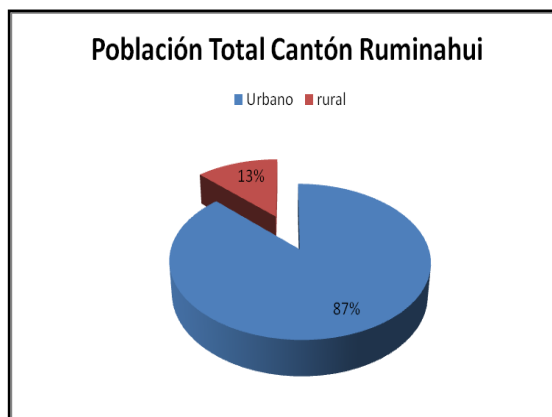
Fuente: SIISE 2010

**Gráfico 1: Porcentaje población por sexo**



**Fuente:** Elaboración propia (2014)

**Gráfico 2: Porcentaje población parroquias**

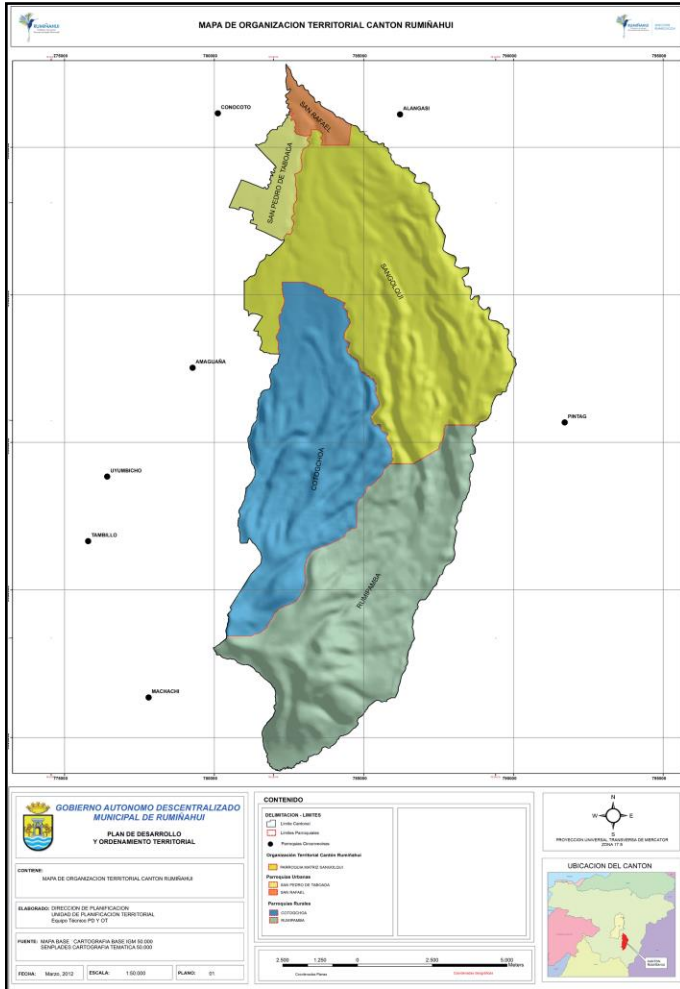


**Fuente:** Elaboración propia (2014)

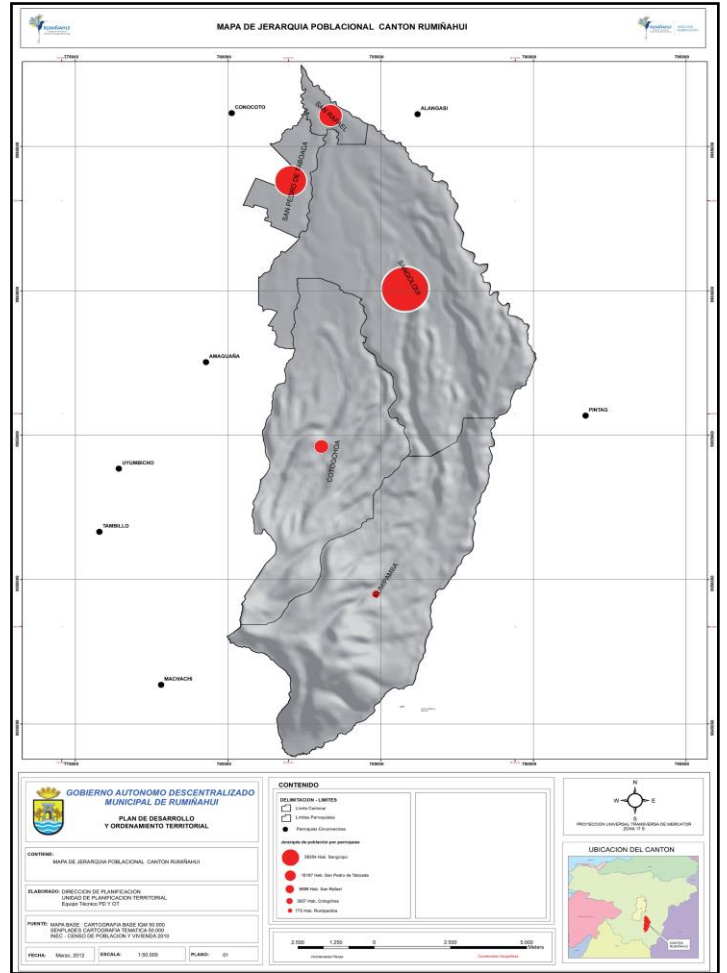
El porcentaje total de hombres y mujeres del cantón Rumiñahui revela apenas un 2% superior de la población de mujeres, sin embargo, al comparar la población urbana con la rural encontramos una diferencia abismal donde claramente se identifica una tendencia de la población rural a seguir disminuyendo hasta desaparecer. Si bien este fenómeno no es objeto de la investigación, consideramos importante tenerlo en cuenta como parte del contexto donde se implementa el proceso de participación.



**Gráfico 3: Mapa Organización Territorial**



**Gráfico 4: Jerarquía Poblacional**



**Fuente:** Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Rumiñahui 2012-2025

Del total de la población, 41,917 son hombres y 43,935 son mujeres, y comparando con los otros censos se puede constatar que la población de mujeres siempre ha sido mayor en la parte urbana en relación a las zonas rurales, mientras en el área rural, los hombres y las mujeres se encuentran en proporciones similares.

El diagnóstico realizado para el Plan de Desarrollo proyecta que el crecimiento poblacional presentado en el cantón Rumiñahui y especialmente en la ciudad de Sangolquí, responde a la migración de la población proveniente del Distrito Metropolitano de Quito y otras ciudades, por lo que se ha observado un crecimiento significativo de conjuntos residenciales, urbanizaciones, y otros tipos de infraestructura habitacional que han

promovido un crecimiento horizontal y la expansión de la franja urbana invadiendo el área rural, además a esto se atribuye el asentamiento de industrias con una tendencia de crecimiento hacia el área rural y principalmente ocupando las mejores zonas de áreas de desarrollo residencial y con menor riesgo.

Por lo tanto, uno de los factores de influencia en la composición social ha sido la inmigración, tanto para el comercio como para la vivienda, generada básicamente por una fuerte afluencia de personas provenientes de Quito y de las provincias aledañas. Esto ha ocasionado un cambio en la auto percepción en la población, que si bien ha dinamizado al cantón haciéndolo parte de la gran urbe, pero no se ha librado de los problemas característicos del crecimiento demográfico como la contaminación, segregación e inseguridad, etc.

### **Características Socio – Organizativas**

La implementación del proceso de participación ciudadana implicó la identificación de actores sociales claves presentes en el territorio, por tal razón, la consultoría a cargo realizó un mapeo de actores para identificar a la población en condiciones de vulnerabilidad y liderazgos sociales presentes en el cantón. Entre los grupos de atención prioritaria se identificaron a las personas con discapacidad física, mental, auditiva, visual; a niños, adolescentes y jóvenes vinculados al sistema educativo formal de la zona urbana y rural; adultos mayores de 60 a 85 años y organizaciones de mujeres. Y de los territorios se mapearon las directivas barriales de derecho constituidas en el cantón, igualmente de la zona urbana y rural.

A partir de este mapeo, fue posible identificar la existencia de diversos grupos y organizaciones sociales del cantón, de las cuales cabe destacar organizaciones barriales, deportivas, culturales, juveniles, adultos mayores, asociaciones de comercio, mecánica automotriz y transporte, federación de artesanos, grupos de artistas, asociación de ganaderos. Dichas organizaciones se caracterizan por trabajar de manera individual y no en redes de mutua cooperación, por lo tanto, estamos hablando de un cantón con escasos sectores organizados dispersos y sin tendencia de articulación.

En relación a las organizaciones de base, sectoriales y temáticas el mapeo identifica que en su gran mayoría se caracterizan por una débil estructura social, a excepción de los clubes deportivos (ligas barriales), culturales (grupos de danza) y comerciantes formales e informales. No obstante, dichas expresiones organizativas no cuentan con personería jurídica, no practican la alternabilidad de sus dirigentes y su sentido organizativo se limita a los temas de su competencia, sin lograr trascender a espacios sociales y/o políticos.

Este breve diagnóstico socio – organizativo del cantón permite evidenciar la débil y dispersa organización social cuya consecuencia coincide con el diagnóstico realizado a partir de la elaboración del Plan de Desarrollo Cantonal, donde se menciona la persistencia de la escasa participación y corresponsabilidad de la ciudadanía en la toma de decisiones para incidir en reformas y mejoras del bienestar de la comunidad.

### **Percepciones de la Situación Organizativa del Cantón**

No existen estudios relacionados con la situación organizativa del cantón, por tal razón, hemos considerado necesario tomar en cuenta las percepciones de los actores involucrados de forma directa (integrantes del comité de gestión) e indirecta (ciudadanía en general) en este proceso, ya que su experiencia en los diferentes espacios de participación promovidos desde el municipio les ha permitido tener una idea cercana en relación a este tema.

Los integrantes del comité de gestión pueden ser definidos como un sector de la sociedad de Rumiñahui que de alguna forma han venido trabajando en temas de liderazgo y organización en barrios urbano – populares y con grupos de atención prioritaria. Cuando nos referimos a ciudadanía en general, se trata de un sector de la población perteneciente a barrios urbanos y rurales populares; pero también a sectores de clase media que han participado eventualmente en las asambleas de presupuesto participativo.

Entre las percepciones que evidencian la situación socio – organizativa del cantón cabe mencionar las siguientes:

En el barrio santa rosa existe la organización llamada “calle segura”, y surge debido a la preocupación de los habitantes frente a la inseguridad. Es la organización más antigua de seguridad de la parroquia de Sangolquí, conformada hace 5 años atrás”. Pero en general el tejido social en el cantón es muy débil, unir a los sectores es muy difícil, si bien existen varios representantes barriales, pero son presidentes de toda la vida, en algunos casos de hasta 20 años. Existe la idea de que el presidente del barrio es el empleado que tiene que hacer todo lo que la gente le dice y las

demás personas no participan. Esta realidad ocurre en todos los niveles socio – económicos (001CG 2011-2012, 2014, entrevista)

En el barrio Santa Rosa se asienta mayoritariamente un sector de la población de clase media y clase media alta, por lo tanto, el interés organizativo se ha enfocado alrededor del tema de seguridad debido a los altos índices de asalto presentados en esta zona. El Cantón Rumiñahui en la zona urbana se compone por varias urbanizaciones y conjuntos habitacionales privados, donde la seguridad se ha convertido en un problema de interés común. Por tal razón, es un tema que medianamente ha motivado la organización en algunos barrios pero sin mayores niveles de articulación social.

En este sentido, la organización de estos sectores se ha focalizado por zonas y de manera particular para enfrentar esta problemática, pero sin la posibilidad de dimensionar y articular el tema a nivel cantonal. Por lo tanto, la tendencia a nivel socio - organizativo se resume en la dispersión y debilidad que impide la generación de iniciativas y liderazgos sociales que permitan renovar las dirigencias barriales y sus capacidades de incidencia política.

Por otro lado, cabe mencionar la experiencia organizativa de los grupos de atención prioritaria como el caso de los jubilados del Seguro Social. “La asociación de afiliados jubilados pensiones del IESS<sup>13</sup> se creó bajo el objetivo de construir un Hospital del Día para dignificar la atención médica a todos los ciudadanos del valle de los chillos aproximadamente desde el 2005. Fue conformada por personas de mucho cariño hacia la sociedad, es un referente de lucha y constancia” (003CG2011-2012, 2014, entrevista)

“Los grupos trabajan por separado y se encuentran muy dispersos, pero los adultos mayores son un grupo muy bien organizado, siempre han sido un gran apoyo en los diferentes espacios de participación ciudadana” (005CG2012-2014, 2014, entrevista).

A partir de estos testimonios, si bien se reafirma la dispersión de los sectores organizados presentes en el cantón, se evidencia también la existencia de algunos grupos sociales que han promovido la reivindicación de derechos para los grupos de atención prioritaria, como el caso de los adultos mayores quienes actualmente gracias a su trabajo promovieron la creación de un Hospital del Día.

---

<sup>13</sup> Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

En la zona rural se afirma que las prácticas comunitarias como las mingas, cada vez disminuyen como una práctica barrial, esto debido a que la población se acostumbró únicamente a esperar respuestas y beneficios por parte de las autoridades del Cantón. Por esta razón, la mayor parte de comités barriales y juntas parroquiales mantienen un vínculo cercano con el Municipio a través de eventos públicos, de espacios de petición y seguimiento de obras públicas, pero con escasa colaboración e involucramiento de la población cuando las actividades se realizan en el barrio (002CG 2011-2012, 2014, entrevista).

“El tejido social en Sangolquí es demasiado débil, este cantón se ha caracterizado por un manejo clientelar de la política, los líderes sociales responden al clientelismo. No existe fuerza en los sectores organizados, son simplemente clientelas que responden a los gobiernos de turno” (002CD, 2014, entrevista)

La mayoría de la gente que vive en Rumiñahui trabaja en Quito, por esta razón se desentiende de su cantón, inclusive no se reconoce como Rumiñahuense sino como Quiteño o como parte del valle de los chillos. Se limitan a pagar impuestos para el cantón pero desconocen su realidad. Otro elemento a considerar es que gran parte de la población es de clase media alta, y por lo general viven en conjuntos habitacionales cerrados que se desprenden del territorio, entendidos como espacios privados que se desconectan de lo comunitario (003CON, 2014, entrevista)

En términos generales, la percepción de la ciudadanía frente a la situación organizativa del cantón se resume en la existencia de una dispersión social de iniciativas, en la persistencia de una cultura política clientelar de los líderes barriales, de un generalizado desconocimiento de la realidad local y del actual contexto político. Y junto a esto, la limitada posibilidad de construir una visión colectiva de ciudad debido a la dinámica individualista instaurada en las urbanizaciones y conjuntos residenciales de la zona urbana.

De esta manera, las posibilidades de articulación social son escasas, por lo tanto, su capacidad de incidencia en la gestión pública es mínima. El cantón carece de experiencia en procesos participativos en la gestión pública y sumado a esto el desinterés de la ciudadanía persiste, situación que se refleja en la ausencia de líderes sociales con legitimidad promoviendo la organización y ejerciendo su derecho a la participación.

En este contexto, marcado por una generalizada apatía de la población frente a los asuntos de interés público, el Municipio del Cantón Rumiñahui a partir del 2011 inicia el proceso de institucionalización de la participación ciudadana a través de la implementación del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana.

### **Proceso de Institucionalización en Rumiñahui**

La información presentada a continuación se elaboró en base a la información recopilada por el equipo técnico municipal y el equipo consultor a partir de los informes y sistematizaciones realizadas durante los tres años de implementación del proceso de participación ciudadana realizada en el cantón<sup>14</sup>.

El ejercicio del derecho a participar inicia en el 2011 con el diseño e implementación del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana, bajo el propósito de promover la conformación de la Asamblea Ciudadana del Cantón<sup>15</sup> como el espacio de encuentro de los actores sociales que permita contribuir en la elaboración de Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; del Presupuesto Participativo; Control Social, Rendición de Cuentas, conformación de los Concejos estipulados en la Ley y ejercicio de aplicación de la Silla Vacía.

Bajo el objetivo de normar los mecanismos de participación ciudadana y control social, el Concejo Municipal aprobó la Ordenanza del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana del Cantón Rumiñahui; la norma fue discutida en primero y segundo debate en sesiones ordinarias del 28 de junio del 2011 y extraordinaria del 29 de junio del mismo año, para su posterior promulgación y publicación en el Registro Oficial N. 507 del día viernes 5 de Agosto del 2011.

El proceso de implementación del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana realizado en el 2011 puede resumirse en dos fases, la primera contiene tres momentos:

---

<sup>14</sup> Documento de Sistematización del Proceso de Implementación del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana, 2011, 2012, 2013.

<sup>15</sup> “La Asamblea Cantonal de Gestión y Participación Ciudadana de Rumiñahui, tal como lo dispone el artículo 7 de la Ordenanza del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana del Cantón Rumiñahui, es la máxima instancia de participación ciudadana del cantón, recogerá las deliberaciones y aportes de la sociedad, propendiendo a trabajar sobre acuerdos para la planificación del desarrollo, del ordenamiento territorial y del presupuesto participativo desde las bases territoriales, y de los sectores de atención prioritaria”. (OSGPCR, art:7 : 17)

identificación de actores sociales territoriales y de atención prioritaria, espacios de discusión ciudadana en base a los siguientes ejes temáticos: actividades económicas, salud – ambiente y recreación, educación – cultura e identidad; gestión – participación y seguridad; y finalmente la elaboración de propuestas hacia la definición del Presupuesto Participativo.

La segunda fase tiene que ver con el desarrollo de la Asamblea de Presupuesto Participativo a partir de la depuración de la información generada en los talleres y asambleas ciudadanas, la ejecución de la Asamblea con sus respectivos delegados y delegadas para la priorización de propuestas y posesión del Comité de Gestión y Participación Ciudadana que dura dos años en sus funciones.

En el 2012, el principal objetivo fue pensar al presupuesto participativo como un proceso técnico – político de construcción colectiva de la ciudadanía para fortalecer la Asamblea Cantonal de Presupuesto Participativo y el Comité de Gestión y Participación Ciudadana a través de la aplicación de una metodología que permita incorporar la dinámica de las asambleas como un espacio ciudadano.

Una de las principales preocupaciones en este momento fue la débil conformación de las asambleas territoriales, de los grupos de atención prioritaria, de la asamblea cantonal e integración del comité de gestión y participación ciudadana por tratarse de procesos iniciales que requerían el apoyo institucional para su adecuado funcionamiento y sostenibilidad.

Finalmente en el 2013, la experiencia obtenida los dos años anteriores valida y actualiza la metodología. El objetivo en este momento fue pensar al Sistema de Presupuesto Participativo como un proceso de fortalecimiento de la ciudadanía a través del Comité Cantonal de Gestión y Participación, Asamblea Cantonal, Comités Locales de los Territorios y Grupos de Atención Prioritaria de carácter cantonal, a través del fortalecimiento de las capacidades de incidencia en la ciudadanía involucrada.

Para alcanzar este objetivo se buscó reconocer las instancias de participación legalmente constituidas (Asamblea Cantonal y Comité de Gestión), la articulación de actores y participación de las unidades barriales, a través de su propia planificación, generando actores sociales y políticos para la sostenibilidad del proceso participativo.

Por otro lado, es importante mencionar que para desarrollar todo este proceso, en el primer año el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Rumiñahui realizó algunos cambios a nivel institucional, por tal razón, se propuso la creación de la Unidad Técnica del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial<sup>16</sup>, instancia que se encargó de la coordinación, seguimiento y evaluación del plan; conjuntamente con el Consejo de Planificación y Comité de Participación Ciudadana.

La Unidad Técnica del Plan de Desarrollo y Ordenamiento era parte de la Dirección de Planificación. Más tarde se crea la Unidad de Participación Ciudadana a cargo del asesoramiento y apoyo operativo de la Asamblea Ciudadana y al Comité de Gestión, el Consejo de Planificación y demás instancias que integran el Sistema de Gestión y Participación. La creación de esta unidad tuvo por objeto proporcionar mayor agilidad en la concreción de proyectos en coordinación con las Direcciones Municipales y demás funcionarios para garantizar su cumplimiento.

### **Base Legal a Nivel local**

“El sistema se crea con el propósito de garantizar el ejercicio de los derechos e institucionalizar la función de la participación ciudadana en la gestión pública del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal. Entre sus principales objetivos están impulsar y fortalecer el proceso de participación ciudadana y comunitaria en la definición y ejecución de planes, programas y políticas del municipio”. (OSGPCR, art: 1: 2)

Como parte de este proceso se regulan los cuatro subsistemas establecidos en la ordenanza: el de participación ciudadana, rendición de cuentas, silla vacía y control social. Sin embargo, por fines de la investigación describiremos el subsistema de participación ciudadana conformado de la siguiente manera:

---

<sup>16</sup> La nueva estructura municipal se encuentra contemplada en el Modelo de Gestión establecido en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Rumiñahui.



**Gráfico 5: Esquema del Subsistema de Participación Ciudadana**



**Fuente:** Ordenanza Sistema de Gestión Participativa, GADMUR 2012

Entre las principales funciones del subsistema de participación ciudadana se establece la “planificación territorial, la priorización de la inversión y programas de trabajo a partir de las asignaciones del presupuesto participativo; la definición de proyectos de gestión compartida; el control social; integrar y delegar a sus integrantes a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, al Consejo Nacional para la Igualdad, al Consejo Ciudadano Sectorial, al Consejo Local de Planificación, establecidos en la Constitución y la Ley; y la acreditación para ocupar la Silla Vacía”. (OSGPCR, art: 5: 3)

En relación al presupuesto participativo se establece que es “el proceso mediante el cual la ciudadanía, a través de la Asamblea Cantonal, contribuye en la toma de decisiones respecto al presupuesto de inversión mediante reuniones en las que deliberan abiertamente con las autoridades y funcionarios municipales”. (OSGPCR, art: 12:4)

“La discusión del presupuesto se plantea a partir de asambleas de base territoriales - temáticas y de los grupos de atención prioritaria. Las asambleas de base son convocadas para priorizar las demandas y nominar los delegados acreditados a la Asamblea Cantonal de Gestión y Participación Ciudadana de Rumiñahui”. (OSGPCR, art: 14:4)

La asignación de los recursos es realizada por el ejecutivo, conforme a las prioridades de los planes de desarrollo municipal y las resoluciones aprobadas en la Asamblea de Presupuesto Participativo, considerando el tema de la equidad territorial y en base a la disponibilidad financiera. El ejercicio de presupuestación, tiene un procedimiento, metodología y criterios de calificación para su priorización, que están sujetos a su reglamento.

## CAPÍTULO III

### **IMPLEMENTACIÓN, CARACTERIZACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL CANTÓN RUMIÑAHUI 2011 – 2012 – 2013**

En este apartado se realizará la caracterización del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana llevado a cabo por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Rumiñahui. Cabe mencionar, que este sistema está integrado por cinco subsistemas establecidos en el marco del ciclo de la política pública: Participación Ciudadana, Presupuesto Participativo, Rendición de Cuentas, Silla Vacía y Control Social. Sin embargo, la caracterización se realizará de los dos primeros subsistemas: Participación Ciudadana y Presupuesto Participativo, ya que los restantes se encuentran en proceso de construcción.

La caracterización presentada a continuación fue realizada en base a los tres documentos de sistematización 2011-.2012-2013, realizada por el equipo consultor (Páez, 2011-2012) (GADMUR, 2013) y a partir de la información obtenida en las entrevistas realizadas a los integrantes del comité de gestión y participantes de las asambleas ciudadanas de presupuesto participativo.

#### **¿Cómo inicia el Proceso de Institucionalización de la Participación Ciudadana en Rumiñahui?**

El Sistema de Gestión y Participación Ciudadana del Cantón Rumiñahui (SGPCR), es el conjunto de instancias, procedimientos, instrumentos operativos y mecanismos normados en la Ordenanza o que se vayan incorporando en los Reglamentos de cumplimiento obligatorio para las autoridades municipales de elección popular y todos los funcionarios, servidores y trabajadores municipales. El Sistema comprende los Subsistemas de Participación Ciudadana, Presupuestación Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social, y Silla Vacía. Estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representante de la sociedad de su ámbito territorial (Ordenanza No 012, 2011: 2)

Para comprender este tema es necesario tomar en cuenta las condiciones sociales, políticas e institucionales del contexto en el que surge. Cuando se plantea dar paso al proceso el 21

de mayo del 2011, la participación ciudadana en el Ecuador estaba establecida por mandato constitucional y legal como un eje transversal para la gestión pública, por lo tanto, todos los gobiernos autónomos descentralizados se encontraban en la obligación de incorporar este derecho en todo el ciclo de la política pública: planificación, presupuestación, ejecución y evaluación. De esta manera, el gobierno local del Rumiñahui en cumplimiento a la normativa, implementa el sistema de participación ciudadana en un territorio marcado por la nula o escasa experiencia de participación ciudadana en la población y el municipio, es decir, con una ciudadanía mayoritariamente despolitizada y ausente en la gestión de lo público; y un gobierno local sin experiencia en procesos participativos ni condiciones técnico – políticas.

La iniciativa nace por el acercamiento del consultor a la autoridad municipal, quien una vez aprobado el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, decide dar paso para cumplir con la normativa. Sin embargo, el municipio no tenía una instancia que pudiera asumir este rol porque la experiencia de enlace con la comunidad era a través de las audiencias públicas y bajo responsabilidad de uno de sus asesores. La consultoría fue contratada porque tenía experiencia en procesos participativos incluso antes de que se institucionalice, por tal razón, la inexistencia de una norma local no fue impedimento para arrancar la implementación (002CON, 2014, entrevista) (001SP, 2014, entrevista)

Frente a este escenario y bajo la necesidad de cumplir con la norma legal que establece la inclusión de la participación ciudadana en todo el ciclo de la gestión de lo público y como una nueva función para los diferentes niveles de gobierno, entre ellos el municipal, parte la institucionalización en este cantón. El municipio consciente de sus limitaciones para poner en marcha el proceso, decide contratar una consultoría con experticia en el tema para el diseño (enfoque, objetivos, alcances y metodología) e implementación.

Es importante mencionar el rol de la consultoría, ya que en ausencia de un equipo técnico municipal y una normativa local de participación ciudadana, fue la instancia encargada de establecer el sentido político, objetivos, alcances, metodología, estructura, bases legales e implementación del proceso de participación durante tres años (2011 – 2012 – 2013).

La ordenanza que regula el sistema de gestión y participación ciudadana entró en vigencia en agosto del 2011, es decir, tres meses después de iniciar la experiencia. A continuación se detalla la propuesta que marca el inicio de la institucionalización planteada por el equipo consultor contratado por el Gobierno Municipal.

### **Enfoque, Objetivos, Alcance, Metodología y Proceso (Páez, 2011)**

El *Enfoque* de la propuesta parte de la intención de generar espacios de encuentro entre los actores sociales para garantizar el cumplimiento de sus derechos, contribuir en la toma de decisiones que se verán reflejadas en Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; Presupuesto Participativo; Control Social, Rendición de Cuentas, Conformación de los Concejos estipulados en la Ley y Ejercicio de aplicación de la Silla Vacía, y de esta manera institucionalizar el proceso.

Si bien el enfoque planteado anteriormente se encuentra en los documentos formales que dan cuenta del proceso, cuando conversamos con los técnicos que fueron parte de la consultoría mencionan que se sustentaba “en un sentido político hacia la construcción de la organización social en el Cantón Rumiñahui, que permita involucrar a la ciudadanía en la política del gobierno, tanto de la parte urbana como de la parte rural. Es decir, la construcción de una base social que incida en proposición y mas no en oposición a fin de que la autoridad conozca las aspiraciones ciudadanas” (002CON, 2014, entrevista).

“Desde el punto de vista institucional el enfoque se encaminaba hacia la generación de condiciones para construir nuevas formas de relación entre el Estado y la ciudadanía para evitar prácticas clientelares enraizadas en la población del cantón que muy poco participa de los asuntos públicos” (001SP, 2014, entrevista).

A partir de la versión de los involucrados es posible constatar que los documentos oficiales no necesariamente reflejan con claridad los enfoques y/o sentido político que encamina este proceso, situación que puede responder a la falta de actualización de los mismos en función de los avances alcanzados; o en el peor de los casos; a que el sentido político se trata de un discurso que no logró concretarse, ni calar en el imaginario de la población involucrada.

Los *Objetivos* trazados en la propuesta de la consultoría para institucionalizar el proceso en el cantón Rumiñahui se menciona lo siguiente:

Propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía a través de la planificación, la Presupuestación; el Control Social, la Rendición de Cuentas, y la Silla Vacía.

Promover la participación ciudadana para democratizar el uso de los recursos públicos y otorgar poder de decisión a las organizaciones y a la ciudadanía para definir la orientación de las inversiones públicas hacia el logro de la justicia redistributiva en las asignaciones del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Rumiñahui (Páez, 2011-2012) (GADMUR, 2013).

Sin embargo, cuando preguntamos directamente los objetivos del proceso al equipo consultor y funcionarios municipales se menciona que:

En ausencia de un direccionamiento político de la autoridad, los objetivos fueron trazados desde la experiencia de los consultores que iniciamos el proceso de implementación en base a la normativa nacional vigente, por tal razón, el objetivo central era aportar en la construcción del poder popular en el cantón, entendido como la capacidad que tiene la ciudadanía para organizarse, gestionar soluciones a sus problemas, generar la exigencia a través de la participación, entendiendo al ciudadano como actor calve del desarrollo y no como receptor (003CON, 2014, entrevista)

Desde la perspectiva municipal el principal objetivo fue dar paso a la construcción de un proceso participativo en el cantón considerando que nunca ha existido. De igual manera, generar condiciones técnico – políticas administrativas para que el proceso se sostenga en el tiempo, frente a lo cual fue necesario realizar un acercamiento al alcalde para convencerle de la importancia de este proceso y ratificar la voluntad política para arrancar (002SP, 2014, entrevista).

Los testimonios demuestran que desde la visión de la consultoría el propósito se encaminó hacia la configuración y fortalecimiento de un proceso organizativo capaz de incidir en la gestión pública local, mientras desde el lado institucional se enfatiza el cumplimiento de la

ley y la institucionalización del proceso. Si bien ambos propósitos no necesariamente se excluyen, pero al tener énfasis diferentes aparece el riesgo de no correspondencia o yuxtaposición del sentido y objetivos del proceso.

El *Alcance* fue el diseño e implementación del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana construido por el equipo consultor a partir de los siguientes elementos:

- Elaboración de guías metodológicas que orienten el proceso de participación ciudadana, el presupuesto participativo, la rendición de cuentas, la silla vacía y el reglamento de funcionamiento interno del comité de gestión y participación ciudadana.
- Diseño y Ejecución de la Asamblea Cantonal de Presupuesto Participativo a partir de asambleas parroquiales realizadas en la zona urbana, talleres con los grupos de atención prioritaria (Niñez, Adolescencia, Adulto Mayor, Discapacidad, Mujeres), y talleres de capacitación dirigidos a la ciudadanía y servidores públicos.
- Sistematización del proceso implementado.

La *Metodología* utilizada para este proceso se orienta a partir de los siguientes criterios:

- **Generación de espacios:** En este momento la finalidad es analizar la problemática local por ejes temáticos y proponer planteamientos para generar las condiciones hacia la Asamblea Cantonal de Presupuesto Participativo del ejercicio fiscal 2012. Los espacios fueron las asambleas territoriales de las parroquias urbanas y los talleres con los grupos de atención prioritaria.
- **Encuentros:** El propósito es generar el encuentro entre los habitantes y actores sociales del cantón para debatir las problemáticas identificadas y proponer soluciones. Al mismo tiempo nombrar las delegaciones de cada uno de los ejes temáticos analizados que conformarán la Asamblea y Comité Cantonal para el ejercicio del presupuesto participativo.
- **Consensos:** El objetivo es partir de los espacios y encuentros promovidos con la ciudadanía y diversos actores sociales, para construir consensos en el proceso de priorización de propuestas encaminadas hacia el Presupuesto Participativo (Páez, 2011-2012) (GADMUR, 2013).

Considerando que la implementación del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana se realizó de los dos primeros subsistemas, a continuación se detalla la metodología diseñada por el equipo consultor y utilizada durante cada proceso:

La metodología del proceso fue elaborada por el equipo consultor debido a la experiencia que acumulaban quienes lo integraban. La construcción de la metodología implicó su articulación con el Plan Nacional del Buen Vivir, la problematización para identificar los problemas fundamentales del cantón planteados por la ciudadanía, y de esta manera inicia un proceso de elaboración conjunta (municipio – ciudadanía) de programas y proyectos a través del presupuesto participativo (002SP, 2014, entrevista)

### **Subsistema de Participación Ciudadana**

El subsistema de participación ciudadana estará conformado por la Asamblea Cantonal de Gestión y Participación Ciudadana de Rumiñahui como máxima instancia de participación ciudadana cantonal, con autonomía e independencia; el Comité de Gestión y Participación Ciudadana, como el ente ejecutivo de la Asamblea, y la Unidad Administrativa de Gestión y Participación, como el organismo asesor y de apoyo operativo de la Asamblea y del Comité (Ordenanza No 012, 2011)

Este subsistema es considerado la base que sustenta el Sistema de Gestión y Participación Ciudadana en el cantón, ya que su consolidación facilitará la implementación de los otros subsistemas que lo integran; silla vacía, rendición de cuentas, control social, etc.

Contiene tres instancias ciudadanas fundamentales con sus respectivas metodologías:

### **Gráfico 6: Instancia Ciudadanas del subsistema de Participación Ciudadana**



**Fuente:** Elaboración propia (2014)



De esta manera, las asambleas de grupos de atención prioritaria y del nivel territorial constituyen la base social que posteriormente pasan a ser parte de la Asamblea Cantonal y a conformar el Comité de Gestión y Participación Ciudadana, este esquema refleja un enfoque de participación ciudadana de abajo hacia arriba.

### **Herramientas Metodológicas:**

Las herramientas fueron elaboradas por el equipo consultor y se sustentan en la ordenanza local de participación ciudadana emitida en el cantón. A continuación se detallan las correspondientes a los dos primeros subsistemas.

### **Matriz de Demandas y Priorización de Propuestas**

Las demandas se recogen en los espacios de participación ciudadana desarrollados a nivel territorial y con los grupos de atención prioritaria, sin embargo, no todas las propuestas ciudadanas son urgentes y viables, por tal razón, se construyó una metodología que permita reflexionar sobre su importancia para priorizar.

**Tabla 3: Priorización de Propuestas Ciudadanas**

5 Propuestas Ciudadanas	Criterios					Priorización  1er lugar mayor puntaje
	Importante 1 a 5	Urgente 1 a 5	Vialidad			
			Técnica 0 a 2	Económica 0, 3 o 5	Legal 0 a 3	
						1
						2
						3
						4
						5

**Fuente:** Guía Metodológica del Subsistema de Presupuesto Participativo (GADMUR<sup>17</sup> – 2011)

La priorización permitió ordenar las cinco demandas por eje temático a partir de los siguientes criterios:

<sup>17</sup> Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui

**Cuadro 1: Criterios técnicos de Priorización para las propuestas ciudadanas**

<b>Importante</b>	De las cinco propuestas identificadas se califica con un puntaje de 1 a 5, tomando en cuenta el grado de importancia: muy importante, menos importante, si es significativo, trascendental, substancial, primordial, elemental.
<b>Urgente</b>	Las propuestas son calificadas entre 1 y 5 puntos, por la urgencia que reviste realizar esta obra, la prisa con la que debe ser atendida y que no puede ser retrasada, porque constituye una obra apremiante y por consiguiente inaplazable.
<b>Viabilidad Técnica</b>	Si la propuesta no dispone de información sobre las condiciones físicas del lugar donde se propone ejecutar la obra tiene una calificación equivalente a cero, pero si la propuesta dispone de esta información tiene 2 puntos.
<b>Viabilidad económica</b>	Si la propuesta no cuenta con un valor aproximado de sus costos tiene una calificación equivalente a cero, si la propuesta dispone de información relacionada al costo estimado de la obra tiene tres puntos y si la propuesta puede ser realizada en cogestión con los beneficiarios tiene cinco puntos.
<b>Viabilidad Legal</b>	Si la propuesta no cuenta con esta información tiene una calificación de cero, pero si dispone de esta información es calificada con tres puntos.

Fuente: Documento de Sistematización del SGPC 2011

### **Subsistema del Presupuesto Participativo**

Se denomina Presupuesto Participativo al proceso mediante el cual las y los ciudadanos, a través de la Asamblea Cantonal, contribuyen en la toma de decisiones respecto al presupuesto de inversión mediante reuniones en las que deliberan abiertamente con las autoridades y funcionarios municipales. El presupuesto Participativo será por lo menos del 30% del presupuesto de inversión del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui (Ordenanza, 2012: 4)

El ejercicio de presupuesto participativo para su priorización fue diseñado en tres fases: de *un antes* o sea de preparación, una fase de *un durante* es decir la realización misma del ejercicio de presupuesto participativo, y la fase de *un después*, que significa la continuidad y sostenibilidad del proceso iniciado mediante el funcionamiento del Comité de Gestión y Participación Ciudadana.

La fase de preparación implicó la ejecución de asambleas territoriales y grupos de atención prioritaria para recoger las demandas, depuración de la información y ajuste de las propuestas a los objetivos, líneas estratégicas o ejes establecidos en el reglamento del Subsistema de Gestión y Participación Ciudadana.

**Tabla 4: Matriz de Distribución del Presupuesto Participativo**

**Fuente:** Guía Metodológica del Subsistema de Presupuesto Participativo (GADMUR-2011)

Territorio GAP <sup>18</sup>	Participación			Carencia			Población			Distribución		
	Califica	Peso	Sub <sup>19</sup>	Califica	Peso	Sub	Califica	Peso	Sub	Suma	%	Total
Barrio A		7			6			4				
Barrio B		7			6			4				
Barrio C		7			6			4				
Barrio D		7			6			4				

En la segunda fase se realiza la Asamblea Cantonal para socializar las propuestas priorizadas, aprobar el presupuesto participativo y conformar el comité de gestión y participación ciudadana. Finalmente la tercera fase implica el seguimiento del proceso a través del comité ciudadano conformado.

<sup>18</sup> Grupos de Atención Prioritaria

<sup>19</sup> Subtotal

## **Criterios de Distribución**

Para la distribución del presupuesto participativo se consideran tres componentes:

- Participación
- Carencia por NBI<sup>20</sup>
- Población

5.- El **Proceso de Participación Ciudadana**, propiamente dicho puede ser explicado en tres fases, la primera corresponde al momento de análisis del contexto y diseño de la propuesta, la segunda fase hace referencia a la implementación del sistema de gestión y participación ciudadana y la tercera fase tiene que ver con el seguimiento a la ejecución de obras y propuestas priorizadas por la ciudadanía.

### **PRIMERA FASE**

Se realizó el mapeo de actores sociales en el territorio para conocer el contexto, liderazgos barriales y grupos sociales activos en el cantón. Para fines del proceso la población del cantón Rumiñahui fue dividida en dos categorías: actores territoriales y grupos de atención prioritaria, razón por la cual, se realizó un mapeo diferenciado por cada categoría.

La división entre grupos y territorios se sustenta básicamente en la necesidad de garantizar la diversidad de miradas en la gestión pública, ya que las prácticas tradicionales de organización social en los barrios tienden a excluir a los niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores, etc. En las asambleas territoriales se abordan las problemáticas de manera general y se incluye a toda la población, sin embargo, cabe mencionar que a pesar de ser grupos diferenciados trabajan los mismos ejes temáticos con el propósito de posteriormente aglutinar todas las necesidades por cada tema hacia el presupuesto participativo.

Para identificar los actores territoriales se realizó un acercamiento a los líderes barriales (presidentes comités pro – mejoras) de las parroquias urbanas: San Rafael, San Pedro de Taboada y Sangolquí; y para el mapeo de los grupos de atención prioritaria se identificaron a niñas y niños (ente los 8 y 11 años), adolescentes (entre 12 y 16 años), jóvenes (entre 17 y 23 años) de las escuelas, colegios y universidades fiscales y privadas

---

<sup>20</sup> Necesidades Básicas Insatisfechas

del cantón. Por otro lado, se identificó a organizaciones de mujeres, personas con capacidades especiales, y adultos mayores a partir de la base de datos proporcionada por el INNFA<sup>21</sup> y otras instituciones locales a cargo del tema.

Bajo el objetivo de facilitar la reflexión ciudadana sobre las diversas problemáticas y articular las propuestas con la Planificación local y nacional, se definieron cuatro ejes temáticos sintonizados con el Plan Nacional del Buen Vivir, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón, el Plan de Gobierno del Alcalde y el Plan Operativo Anual. A partir de estos ejes, la ciudadanía y actores sociales en las asambleas territoriales y talleres con los grupos de atención prioritaria definieron las propuestas. Los ejes establecidos para este proceso son los siguientes:

**Cuadro 2: Ejes Temáticos para la Priorización de propuestas ciudadanas**

<b>Actividades Económicas</b>	Iniciativas productivas de toda índole, comercio y servicios, que permita una dinámica integral desde la fase agrícola de siembra hasta la industrialización y comercialización, bajo la visión de economía solidaria, servicios turísticos, y demás emprendimientos que la población genere en este proceso participativo, como alternativas para resolver los problemas analizados.
<b>Salud, Ambiente y Recreación</b>	Obra pública, programas de salud preventiva; de tratamiento de los desechos sólidos, clasificación, reciclaje; manejo adecuado de los recursos naturales, y control ambiental ante la contaminación, deforestación; espacios de esparcimiento individual y colectivo, campos deportivos de atletismo y de entretenimiento.
<b>Educación, Cultura Identidad</b>	Alienación cultural, pérdida de identidad, recuperación de prácticas tradicionales, arte historia del cantón, procesos de educación formal e informal y relaciones sociales.
	Iniciativas ciudadanas, promoción de la

<sup>21</sup> Instituto Nacional del Niño y la Familia, actualmente este programa forma parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

<b>Gestión, Participación y Seguridad</b>	participación ciudadana, seguridad anti delincencial, seguridad para la vida frente a los fenómenos naturales y a la vulneración de derechos, seguridad alimentaria y organización para la prevención.
---	--

Fuente: Documento de Sistematización del SGPC 2011

Finalmente, se estableció la estructura para la conformación del Comité de Gestión y Participación, a partir de la selección de delegaciones y sus respectivos suplentes en todos los talleres y grupos de trabajo: asambleas territoriales y grupos de atención prioritaria. Hay que mencionar que la integración del comité en el 2011, conforme lo establecía una de las disposiciones transitorias de la ordenanza, tuvo la duración de un año. A continuación se presenta el proceso de conformación de las delegaciones y coordinaciones ciudadanas para el Sistema de Participación Ciudadana.

**Tabla 3: Estructura para Delegaciones y Coordinadores desde Asambleas de Grupos de Atención Prioritaria y Territoriales**

Delegaciones en las Asambleas Grupos de Atención Prioritaria						
Ejes temáticos	Mujeres	Niños	Adolescentes	Jovenes	Adultos Mayortes	Discapacitados
Actividades Económicas	2	2	2	2	2	2
Salud, Ambiente y Recreación	2	2	2	2	2	2
Educación, Cultura e Identidad	2	2	2	2	2	2
Gestión, Participación y Seguridad	2	2	2	2	2	2
Total	8	8	8	8	8	8

Coordinador/a	1	1	1	1	1	1
---------------	---	---	---	---	---	---

Fuente: Elaboración propia (2014)

Total: 48 Delegaciones y 6 Coordinadores

**Tabla 4: Delegaciones de las Asambleas Territoriales Parroquias Urbanas**

Delegaciones en las Territoriales Parroquias Urbanas			
Ejes temáticos	Zona 1	Zona 2	Zona 3
Actividades Económicas	2	2	2
Salud, Ambiente y Recreación	2	2	2
Educación, Cultura e Identidad	2	2	2
Gestión, Participación y Seguridad	2	2	2
Total	8	8	8

↓                      ↓                      ↓

Coordinador/a	1	1	1
---------------	---	---	---

**Fuente:** Elaboración propia (2014)

Total 24 delegaciones y 3 Coordinadores

**Tabla 5: Delegaciones de las Asambleas Territoriales Parroquias Rurales**

<b>Delegaciones en las Territoriales Parroquias Rurales</b>		
<b>Ejes temáticos</b>	<b>Cotogchoa</b>	<b>Rumipamba</b>
Actividades Económicas	2	2
Salud, Ambiente y Recreación	2	2
Educación, Cultura e Identidad	2	2
Gestión, Participación y Seguridad	2	2
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>8</b>

Coordinador/a	1	1
---------------	---	---

**Fuente:** Elaboración propia (2014)

Total 16 delegaciones y 2 Coordinadores

**Tabla 6: Delegados y Coordinadores de las Asambleas Ciudadanas**

	<b>Delegados/as</b>	<b>Coordinadores</b>
<b>Total</b>	77	11

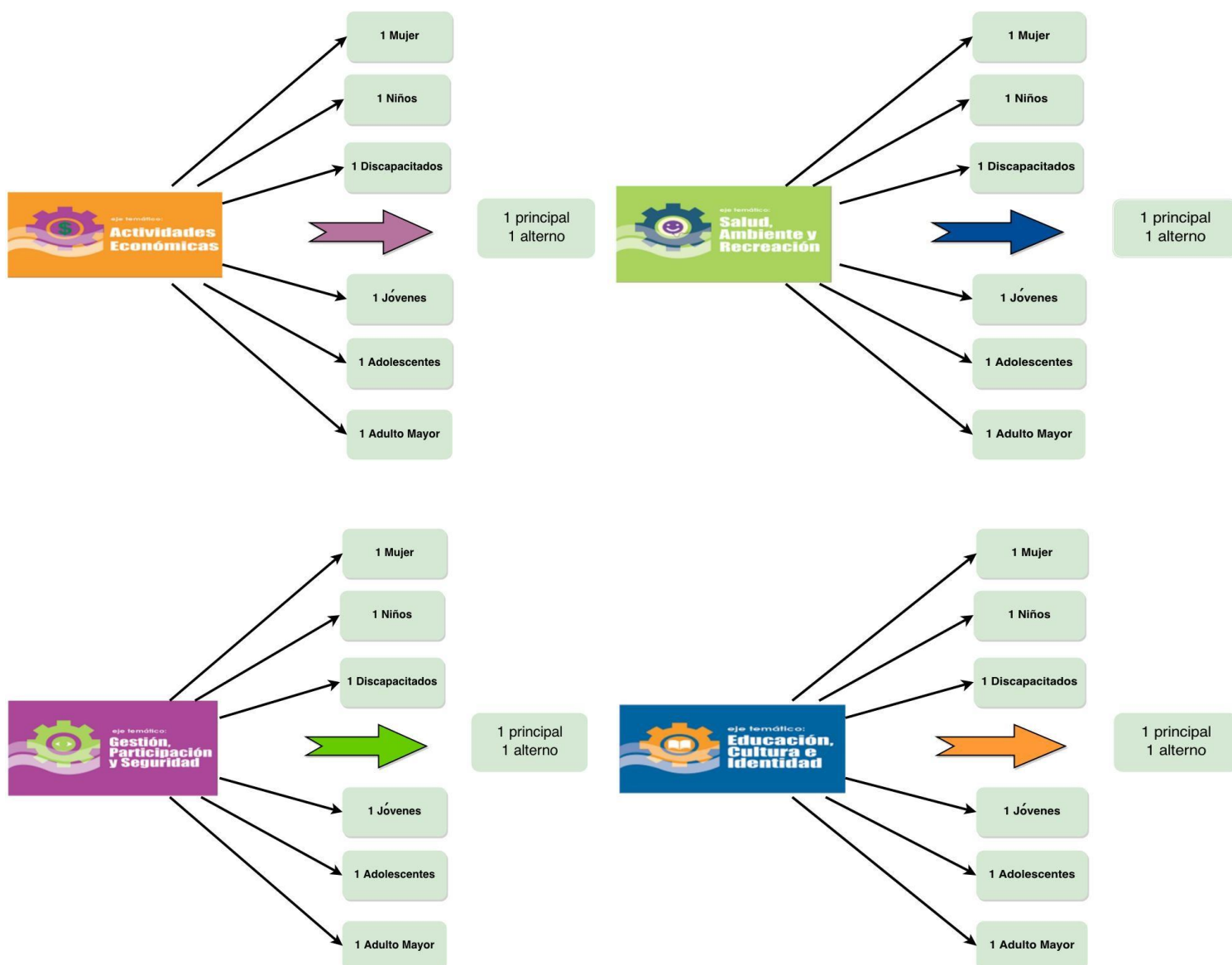
**Fuente:** Elaboración propia (2014)

Las dos delegaciones de cada eje temático la integran un principal y un alterno; y se denominan asambleístas acreditados con voz y voto para la Asamblea Cantonal de



Presupuesto Participativo. Las personas que asisten a la Asamblea sin haber sido parte de este proceso previo, se denominan asambleístas fraternos únicamente con voz.

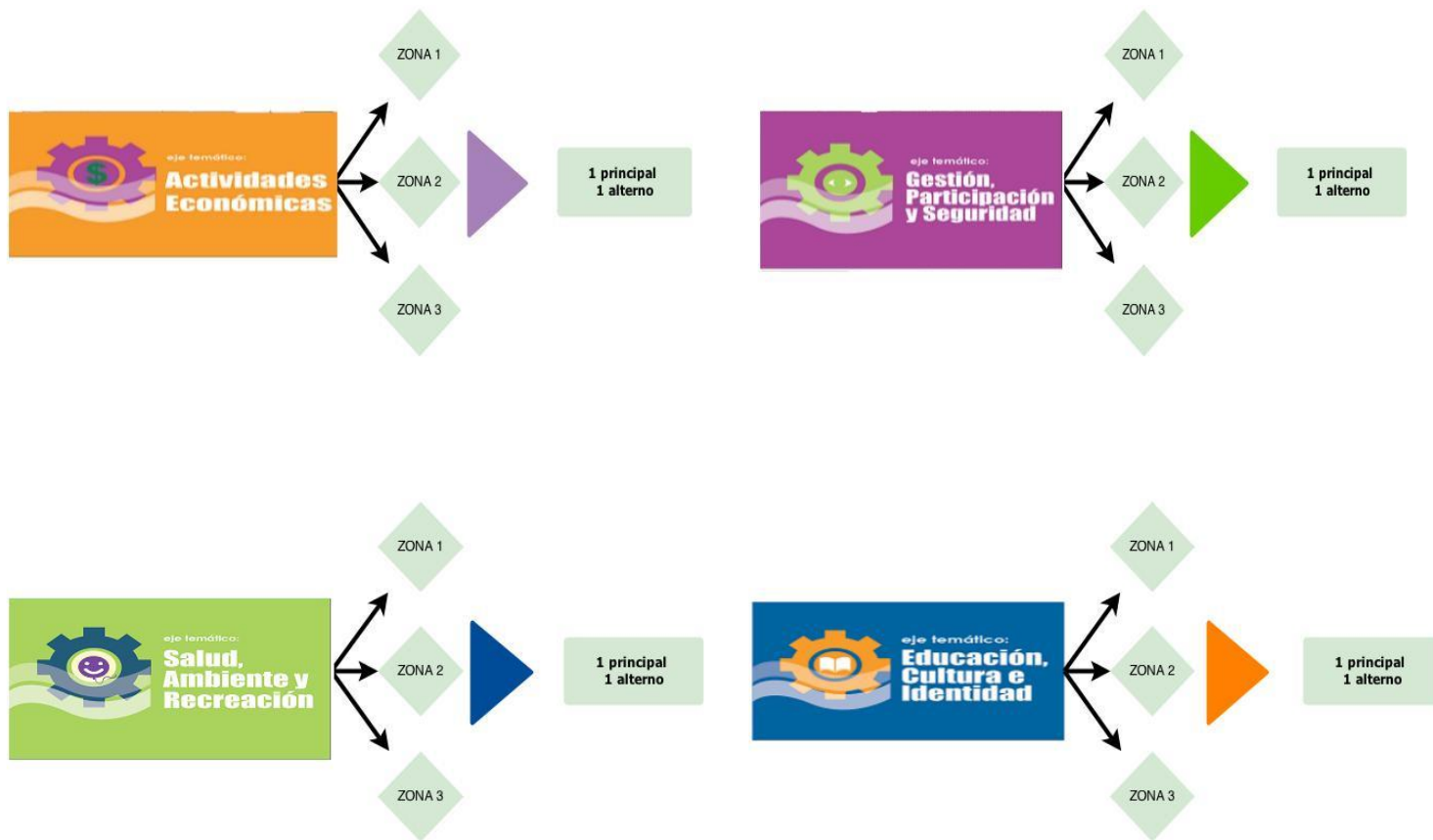
**Gráfico 7: Estructura para la Conformación del Comité de Gestión y Participación Ciudadana-Grupos de Atención Prioritaria**



Fuente: Elaboración propia (2014)

Total 8 representantes: 4 principales y 4 alternos

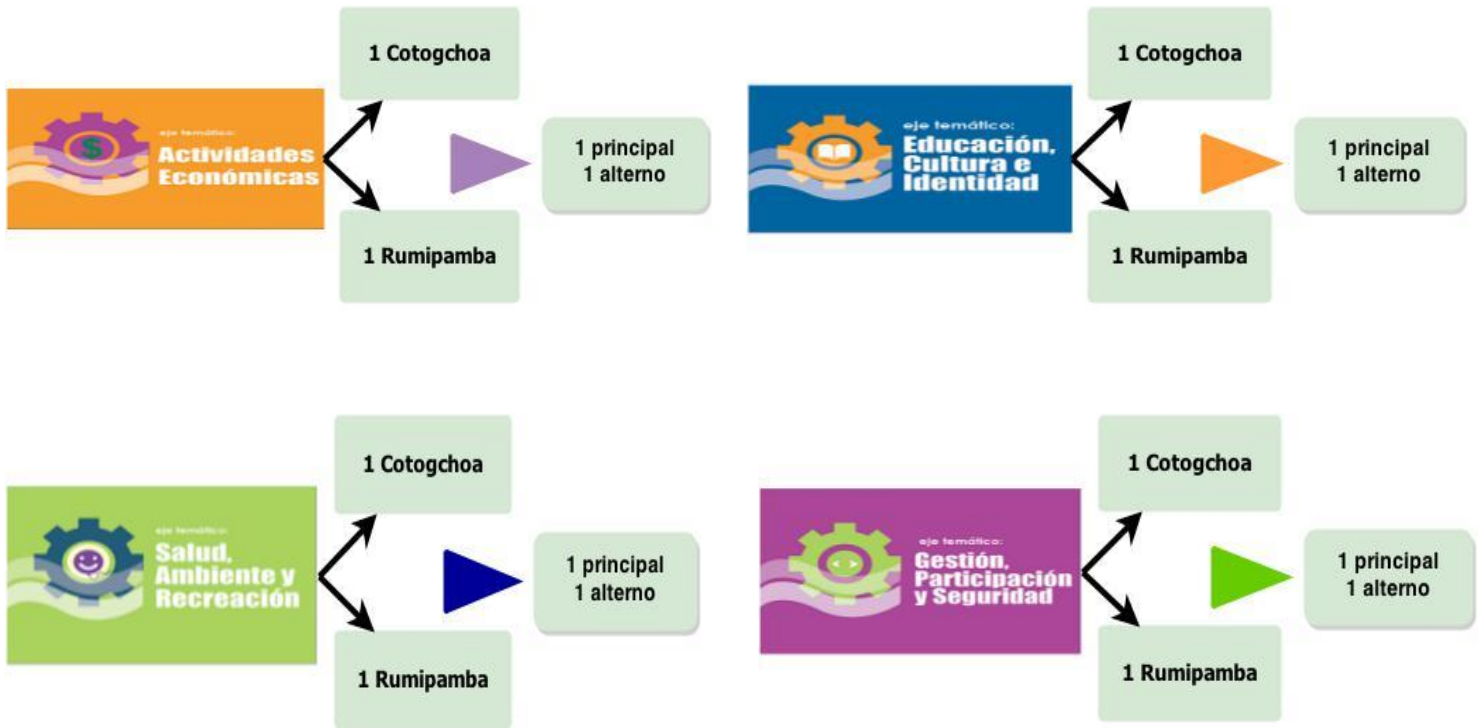
**Gráfico 8: Estructura para la Conformación del Comité de Gestión y Participación Ciudadana Asambleas Territoriales Parroquias Urbanas**



**Fuente:** Elaboración propia (2014)

Total 8 representantes: 4 principales y 4 alternos

**Gráfico 9: Asambleas Territoriales Parroquias Rurales**



Fuente: Elaboración propia (2014)

Total 8 representantes: 4 principales y 4 alternos

**Tabla 7: Integrantes Comité de Gestión y Participación Ciudadana**

Total Representantes	Principales	Alternos
24	12	12

Fuente: Elaboración propia (2014)

Los 12 representantes principales conforman el Comité de Gestión y Participación Ciudadana del Cantón Rumiñahui, y los 12 restantes se principalizan en caso de ausencia o renuncia de alguno de sus integrantes.

## **SEGUNDA FASE**

En esta fase se implementa el proceso de participación ciudadana propiamente dicho a través del desarrollo de las asambleas territoriales y talleres de los grupos de atención prioritaria donde se identifican y priorizan las propuestas ciudadanas. Esta información atraviesa un proceso de depuración con el equipo técnico municipal de planificación para realizar el diseño, cálculos presupuestarios, así como, factibilidad económica, técnica y jurídica de las propuestas.

Una vez depurada la información se realiza la convocatoria a las delegaciones definidas en las asambleas previas para dar paso a la Primera Asamblea Cantonal de delegados/as al Presupuesto Participativo del Cantón Rumiñahui. Para este espacio se definen cuatro momentos metodológicos, el primero tiene que ver con el protocolo del evento, en el segundo momento se socializa la información del presupuesto y las delegaciones seleccionadas, en el tercer momento se plantea la metodología para la conformación del comité de gestión y finalmente el cuarto momento es de posesión de sus integrantes y clausura del evento.

## **TERCERA FASE**

En esta fase se establecen los mecanismos de seguimiento y evaluación desde la ciudadanía hacia la ejecución de obras y proyectos priorizados en el presupuesto participativo. Por tal razón, constituye el momento de mayor involucramiento para el Comité de Gestión y Participación Ciudadana, ya que conjuntamente con el apoyo de la Unidad Administrativa de Gestión y Participación Municipal tiene la responsabilidad de acompañar la articulación las demandas con las direcciones departamentales y velar por su cumplimiento.

## **Implementación del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana 2012 - 2013**

El 2011 marca el inicio del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en el cantón, a través del diseño e implementación de los objetivos, metodología, estructura y bases legales realizadas por el equipo consultor contratado para estos fines. Si bien esta

primera experiencia permitió al gobierno local consolidar las bases de una propuesta técnica y legal, el contraste con la realidad evidenció la necesidad de realizar varios ajustes al conjunto de la propuesta. Por tal razón, el equipo consultor conjuntamente con la unidad de participación ciudadana municipal incorporan varios elementos en los siguientes aspectos:

**Cuadro 5: Aspectos que se incluyen en el Sistema de Gestión y Participación Ciudadana**

Fuente: Elaboración propia (2014)

Año	Objetivos	Metodología	Proceso	Base Legal
2012	<p>Dar continuidad al proceso a través del fortalecimiento del Sistema y del Comité de Gestión y Participación Ciudadana</p> <p>Priorizar los espacios territoriales de base e impulsar las asambleas cantonales de los grupos de atención prioritaria.</p>	<p>Se mantienen los ejes temáticos y la matriz de priorización, pero este año se incluye el método de problematización para la identificación de propuestas.</p> <p>Se toman en cuenta las propuestas recogidas en el 2011 que no fueron priorizadas. A éstas se suman máximo una o dos propuestas nuevas.</p> <p>Se incluyen las parroquias rurales y por la extensión de la población urbana se establecen tres zonas para el presupuesto participativo.</p> <p>En los grupos de atención prioritaria se incluye el grupo de los jóvenes y se realizan asambleas a nivel cantonal.</p>	<p>Se crea la Unidad de Participación Ciudadana al interior del municipio.</p> <p>Segunda etapa de contratación del equipo consultor.</p> <p>Implementación conjunta del Sistema (consultoría-municipio)</p> <p>Se conforma el Comité de Gestión y Participación Ciudadana para el periodo (2012 – 2014)</p>	<p>Se elabora y aprueba el reglamento de funcionamiento interno del Comité de Gestión y Participación Ciudadana.</p>
2013	<p>Dar continuidad al proceso fortaleciendo las capacidades institucionales y espacios barriales de participación.</p>	<p>Se incorporan los procesos de Planificación Barrial como un momento previo al presupuesto participativo.</p> <p>Se mantienen las propuestas que no se priorizaron en el 2011 y 2013 y se suman como nuevas las propuestas identificadas en las planificaciones barriales.</p> <p>En la matriz de priorización se incluye el criterio de participación para calificar</p>	<p>Tercera etapa de contratación del equipo consultor pero esta vez la unidad de participación inicia su apoyo técnico para organizar y planificar acciones con los grupos de atención prioritaria.</p> <p>Se realizaron talleres de capacitación a líderes barriales, delegaciones al comité de gestión y participación ciudadana y</p>	<p>Se modifica y aprueba el reglamento de funcionamiento interno del Comité de Gestión y Participación Ciudadana.</p>

**Tabla 8: Matriz para Demandas y Priorización de Propuestas (2013)**

5 Propuestas Ciudadanas	CRITERIOS								Priorización
	Importante 1 a 5	Urgente 1 a 5	Vialidad			Organización (Planificación Barrial)			
			Técnica 0 a 2	Económica 0, 3 o 5	Legal 0 a 3	No presenta la agenda = 0	Presenta pero no participa en asamblea = 2	Presenta la agenda y asiste a la asamblea = 3	1er lugar mayor puntaje
									1
									2
									3
									4
									5

Fuente: Elaboración propia en base a la matriz 2011

### **ACTORES INVOLUCRADOS**

Los principales actores involucrados durante el proceso de institucionalización de participación ciudadana fueron los siguientes:

#### **Unidades Administrativas**

- Equipo Consultor
- Unidad de Participación Ciudadana del GADMUR

#### **Dirección de Planificación del GADMUR**

#### **Instancias Ciudadanas**

- Comité de Gestión y Participación Ciudadana

## **UNIDADES ADMINISTRATIVAS**

### **El Equipo Consultor**

Este equipo se conforma a partir del 2011 cuando inicia el proceso de implementación en el cantón Rumiñahui, fue integrado por un coordinador y 4 técnicos que apoyaron el diseño ejecución y sistematización. Se contrató una consultoría ya que el municipio no contaba con las condiciones técnicas ni físicas para iniciar un proceso de esta naturaleza. En este momento aún existía la unidad de participación ciudadana como parte de la estructura municipal, por tal razón, la instancia encargada de implementar fue la Dirección de Planificación.

Los consultores trabajamos en la implementación del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana durante tres años consecutivos, sin embargo, el rol se ha ido modificando de año en año conforme avanza el proceso. El primero año fue una labor intensa, nos ocupábamos de todo, desde lo logístico, operativo, metodología, base legal, hasta el trabajo en territorio. El segundo año bajó la intensidad porque teníamos que dar continuidad y realizar algunas actualizaciones en la metodología, además porque se convirtió en un rol de conducción política y facilitación del proceso; y el tercer año este rol se mantiene pero ahora realizamos un trabajo conjunto con la unidad de participación ciudadana ya que en este periodo asumen los temas operativos y logísticos, aún con ciertas limitaciones, porque los empleados municipales tienen un horario de trabajo que no se ajusta a la dinámica socio – organizativa del cantón” y se consolida el rol del comité de gestión y participación ciudadana para el seguimiento de los proyectos de presupuesto participativo (003CON, 2014, entrevista)

A pesar de los tres años de apoyo técnico de la consultoría, aún se considera necesaria la presencia de este equipo para dar continuidad y sostenimiento, desde el punto de vista de los consultores esto se debe a que no se ha logrado consolidar un equipo técnico de trabajo al interior del municipio y porque falta entender todo el proceso y sus alcances, es decir, no se logra dimensionar que la participación ciudadana no es simplemente una herramienta, sino que sobre todo aporta a mejorar la gestión pública.

Desde el punto de vista institucional, la necesidad de una nueva consultoría se justifica por la poca fuerza que tienen unidad de participación ciudadana al ser una instancia dependiente de la Dirección de Planificación y carente de un equipo fijo. Por lo

tanto, sin negar el aporte y capacidades transmitidas por la consultoría es necesario continuar un proceso de consolidación del equipo y del proceso.

### **La Unidad de Participación Ciudadana**

En la ordenanza del 2012 esta unidad es definida como el organismo asesor y de apoyo operativo de la Asamblea y del Comité, pero no se establecen los roles específicos en el asesoramiento y apoyo a las instancias ciudadanas. Sin embargo, desde el punto de vista de los involucrados y desde las tareas que se encuentran realizando, fue posible identificar algunas de sus funciones.

Desde la perspectiva de la consultoría esta unidad debe ser considerada uno de los ejes transversales de la gestión municipal para implementar la ordenanza del sistema de gestión y participación ciudadana. Su función debe estar encaminada hacia la construcción y fortalecimiento del proceso a través de los distintos espacios de participación ciudadana para articular sus propuestas a la gestión. Sin embargo, al crearse como un apéndice de la Dirección de Planificación y no como una Dirección de Participación Ciudadana no es posible concretar los objetivos trazados desde sus inicios.

La función de la unidad no se está cumpliendo, ellos deben continuar con los procesos participativos, asumir al 100% la ejecución de las asambleas desde las bases. Ya son tres años de consultoría que dieron su aporte técnico, metodológico, político y conceptual, por lo tanto, ya deben asumir los funcionarios este proceso. Si no van a cumplir con esta función no tiene sentido su existencia, se han dedicado puntualmente a coordinar las acciones para el cumplimiento de los temas de interés que plantea la asamblea de presupuesto participativo, a dar apoyo al funcionamiento del comité que también es su responsabilidad, pero no se han dedicado a fluir la sangre en el cuerpo, es decir a fortalecer los procesos participativos. Sólo trabajan sobre el cuerpo, se preocupan por vestirle, pero no porque fluya la sangre dentro del cuerpo, pues la esencia de la participación son los procesos sociales (002CON, 2014, entrevista).

Desde la mirada institucional el rol de la unidad es actualizar el mapeo de actores, hacer seguimiento de los planes barriales, mantener vigente la participación ciudadana a través de las audiencias públicas, implementar el sistema a través de las asambleas territoriales de los



grupos de atención prioritaria a nivel parroquial y cantonal con el fin de apoyar el proceso de definición y priorización de propuestas ciudadanas hacia el presupuesto participativo.

Frente a la ausencia de roles establecidos oficialmente para la unidad de participación ciudadana, encontramos contraste y falta de acuerdos comunes entre los consultores y el equipo municipal. Esto se evidencia en las diferentes perspectivas que definen el rol de la unidad, pues mientras la consultoría plantea que el énfasis de su rol está encaminado hacia el fortalecimiento de las expresiones socio organizativas en el cantón, el municipio asume que sus funciones se apuntan hacia la consolidación de los mecanismos que garantizan la institucionalización de la participación.

### La Dirección de Planificación

**Gráfico 10: Estructura Orgánica Funcional**



Fuente: Elaboración propia (2014)

Es importante mencionar el rol de la Dirección de Planificación ya que fue la instancia encargada de iniciar la implementación del sistema de participación ciudadana y porque hasta la fecha la Unidad de Participación Ciudadana pertenece a la misma, pero sobre todo porque tiene bajo su responsabilidad la Planificación y Ordenamiento del Territorio.

“Una vez implementado el sistema, la dirección fue asumiendo el rol de convertir las propuestas de la ciudadanía priorizadas en el presupuesto participativo en proyectos, programas o políticas, las mismas que son ejecutadas desde otras direcciones en función de cada tema, así por ejemplo, temas relacionados con educación, identidad, cultura lo asume la Dirección de Cultura”<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> En base a la entrevista realizada con técnica de planificación del municipio

El proceso de transformación de propuestas ciudadanas en proyectos o programas municipales implicó reuniones entre el municipio y la ciudadanía a través del comité de gestión y participación para analizar la viabilidad técnica, económica y sostenibilidad de las propuestas. Además, se realizó un trabajo minucioso al momento de adaptar los temas priorizados a los ejes temáticos establecidos por la SENPLADES<sup>23</sup> que constan en el Plan de Desarrollo del Cantón, ya que los ejes temáticos que se trabajan en las asambleas ciudadanas si bien no son ajenos a los establecidos a nivel nacional, pero se encuentran organizados de diferente manera<sup>24</sup>.

Entre las principales dificultades que se han identificado en este proceso es que la mayoría de las propuestas ciudadanas se enmarcan en los planes a corto plazo, es decir, la ciudadanía tiende a priorizar problemas inmediatos y de poco impacto para su calle o máximo para su barrio, en este sentido, no existe interés, ni conciencia de las problemáticas que atañen a todo el cantón (002SP, 2014, entrevista)

## **INSTANCIAS CIUDADANAS**

### **Comité de Gestión y Participación Ciudadana**

Según el reglamento de funcionamiento interno actualizado en el 2013 este espacio constituye el ente ejecutivo de la Asamblea Cantonal de Gestión y Participación Ciudadana de Rumiñahui, por consiguiente, encargado de cumplir y hacer cumplir las resoluciones de la Asamblea. Además “tiene para su funcionamiento un directorio conformado por el o la Coordinador(a) General y los(as) delegados(as) de cada eje temático cantonal, en calidad de vocales por una duración de dos años, quienes podrán ser reelegidos por una sola vez”. (OSGPC, art: 9: 4)

---

<sup>23</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

<sup>24</sup> En base a la entrevista realizada con técnica de planificación del municipio

## **Cuadro 6: Reglamento de Funcionamiento Interno del Comité Gestión y Participación Ciudadana**

<b>Competencias del Comité de Gestión y Participación Ciudadana</b>
<p>a) Formular, proponer y ejecutar proyectos de autogestión que viabilicen la solución oportuna de los problemas de la comunidad.</p> <p>b) Mantener relación de trabajo y coordinar acciones con instituciones gubernamentales y no gubernamentales, Ongs, asambleas y organizaciones de base, para el cumplimiento de sus fines.</p> <p>c) Realizar eventos de capacitación que contribuyan a la consolidación de las asambleas como espacios del proceso de participación ciudadana.</p> <p>d) Manejar los fondos que financien los proyectos para la sostenibilidad del proceso participativo, como asambleas, capacitación, talleres de intercambio, delegaciones para asistir a invitaciones para compartir experiencias que permita su retroalimentación.</p> <p>e) Fortalecer el proceso de participación ciudadana en el Cantón Rumiñahui incorporando más y nuevos actores; y dinamizando el proceso de construcción de asambleas temáticas, tanto territorial como de los sectores vulnerables.</p> <p>f) Conocer el presupuesto anual del GADMUR, programas y proyectos que se encuentran en ejecución en el marco del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana.</p> <p>g) Proponer reformas a la Ordenanza y a los Reglamentos del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana.</p> <p>h) Asistir mediante acreditación a ocupar la Silla Vacía de conformidad al Reglamento de Aplicación.</p> <p>i) Asistir en calidad de delegados de la Sociedad Civil al Consejo Nacional para la Igualdad<sup>1</sup>, a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir<sup>2</sup>, al Consejo Ciudadano Sectorial<sup>3</sup>, al Consejo Local de Planificación y Concejo Provincial de Planificación.</p> <p>j) Representar a la ciudadanía del barrio o parroquia y a las diversas formas de organización social existentes en el espacio territorial;</p> <p>k) Velar por la garantía y el ejercicio de los derechos ciudadanos;</p> <p>l) Ejercer el control social sobre los servicios y obras públicas; de los proyectos de Presupuesto participativo.</p> <p>m) Apoyar a programas y proyectos de desarrollo social, económico y urbanístico a implementarse en beneficio de sus habitantes, de conformidad con la ley.</p>

n) Participar en los espacios y procesos de elaboración de los planes de desarrollo, operativos anuales y del presupuesto participativo del cantón.

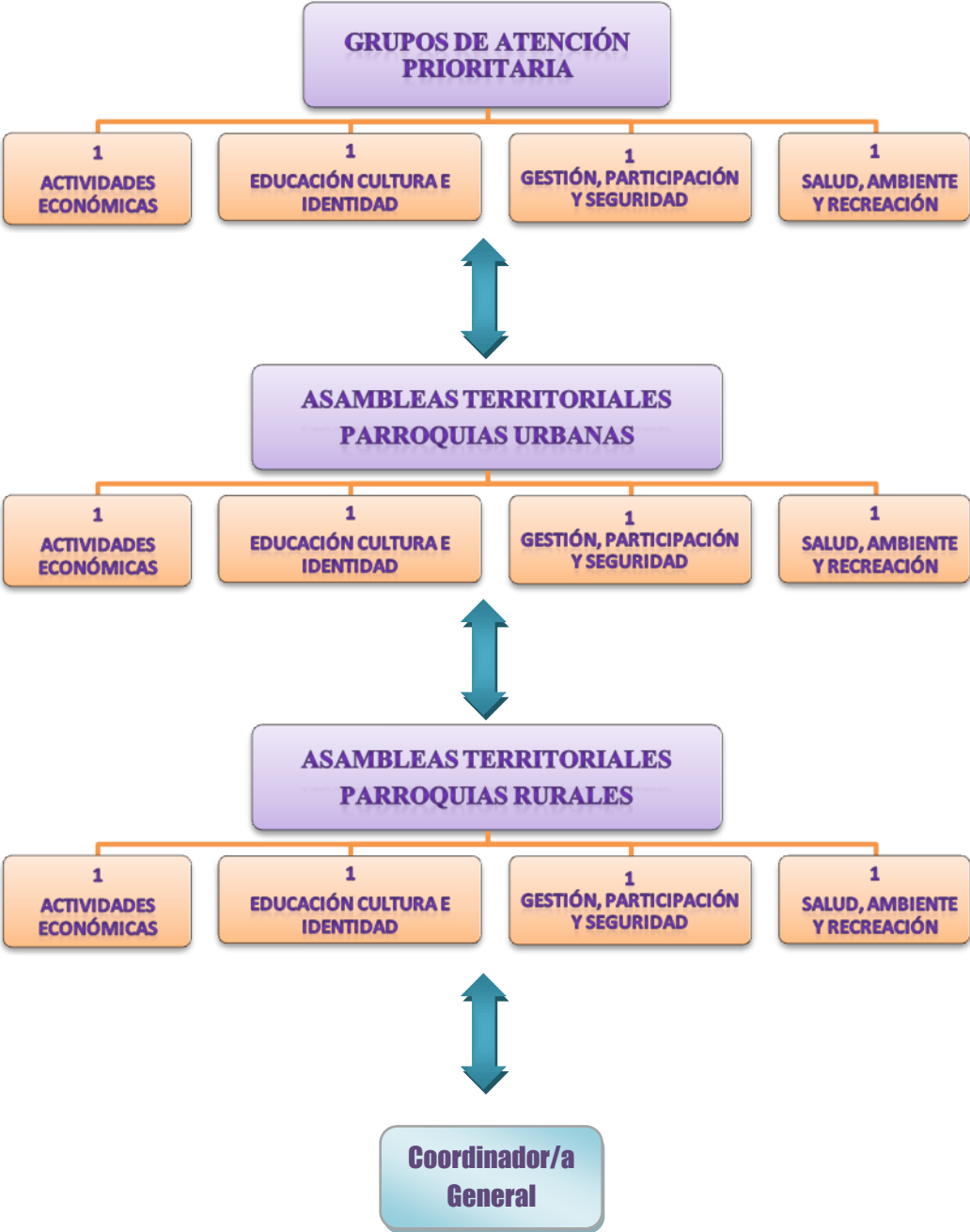
**Fuente:** Reglamento de Funcionamiento Interno del Comité Gestión y Participación actualizado 2013

En este caso las funciones del comité se encuentran claramente definidas en los documentos oficiales. Sin embargo, desde la perspectiva de los actores sociales e institucionales que han sido parte del proceso, a pesar de las amplias funciones de esta instancia ciudadana, actualmente su rol se ha concretado en el seguimiento de las obras y proyectos priorizadas en el presupuesto participativo en coordinación con la unidad de participación ciudadana, en la elaboración de un reglamento de funcionamiento interno, en conocer el presupuesto municipal, en integrar al Consejo de Planificación y a las Asambleas Plurinacionales; y ser parte del proceso de rendición de cuentas (002SP, 2014. Entrevista) (005CG2012-2014, 2014, entrevista).

El comité de participación ciudadana sobrevive haciendo seguimiento a las obras priorizadas del presupuesto participativo a través de reuniones con directores para ver el nivel de avance de las propuestas. Se han convertido en los ojos de la población para la ejecución de las obras, son una especie de veedores y observadores sobre la marcha de la gestión para exigir el cumplimiento de las propuestas. Esto ayuda a la institución para que cumpla con lo acordado y evitar priorizar otros proyectos que podrían poner en duda la gestión del alcalde. La sola presencia de la ciudadanía en la institución les recuerda los compromisos pendientes (002CON, 2014, entrevista).

A partir de estas perspectivas, el rol del comité ciudadano de participación a pesar de tener claras las responsabilidades a su cargo, la concentración en unas y la ausencia en otras responde justamente a que se trata de un proceso en construcción que empieza a tener presencia en la gestión pública. Sin embargo, su rol se ha limitado al control social de las obras y ha descuidado acciones hacia la consolidación del proceso participativo.

**Gráfico 11: Estructura del Comité de Gestión y Participación Ciudadana**



Fuente: Elaboración propia (2014)

## RESULTADOS DEL PROCESO 2011 – 2012 – 2013

A continuación se presentan los resultados obtenidos a partir de los listados de participantes de las asambleas ciudadanas que fueron consolidados por la consultoría durante los tres años de implementación del proceso de Participación Ciudadana en Rumiñahui.

**Tabla 9: Número de Participantes Asambleas Ciudadanas 2011**

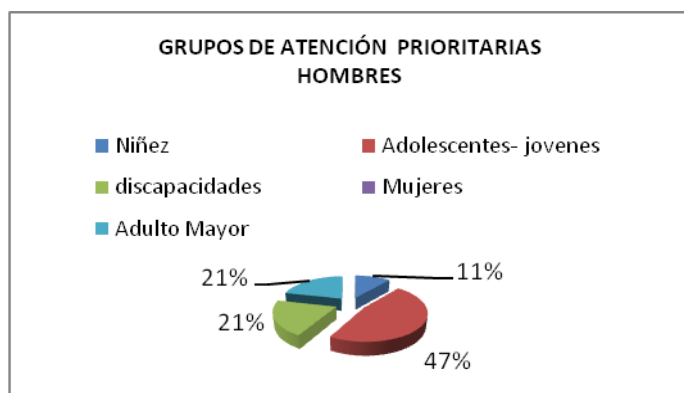
Cuadro de resumen población participante 2011			
GAD y APU	Mujeres	Hombres	Total
<b>Grupos de Atención Prioritaria</b>			
Niñez	19	13	32
Adolescentes- jóvenes	72	55	127
Discapacidades	99	24	123
Mujeres	35		35
Adulto Mayor	33	25	58
Suman	253	117	375
<b>Parroquia Urbana</b>			
San Pedro	9	15	24
San Rafael	3	13	16
Sangolquí	19	38	57
Suman	31	66	97
<b>Asamblea Cantonal</b>	<b>29</b>	<b>38</b>	<b>67</b>
Total	318	221	539

Fuente: Elaboración propia (2014)

**Gráfico 12: Porcentajes GAP Mujeres**

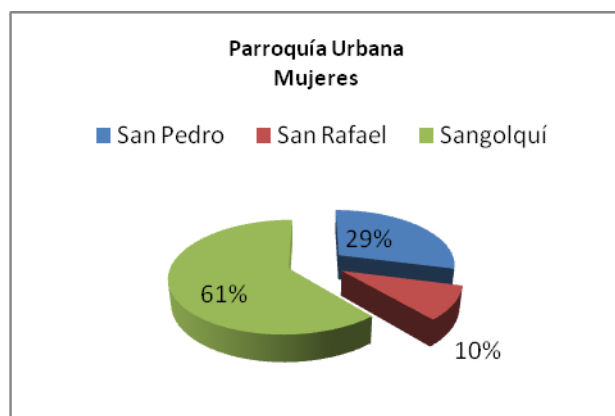


**Gráfico 13: Porcentajes GAP Hombres**

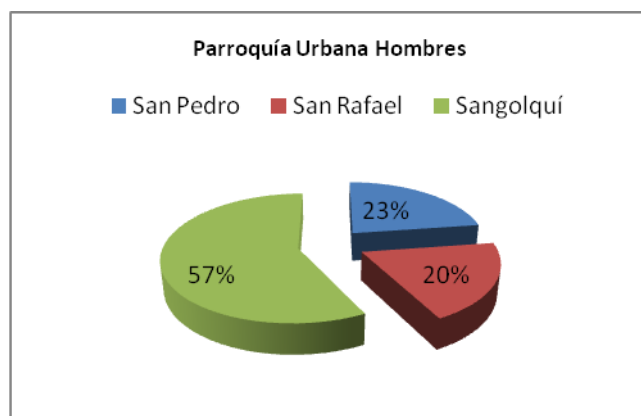


Fuente: Elaboración propia (2014)

**Gráfico 13: Porcentaje PU Mujeres**

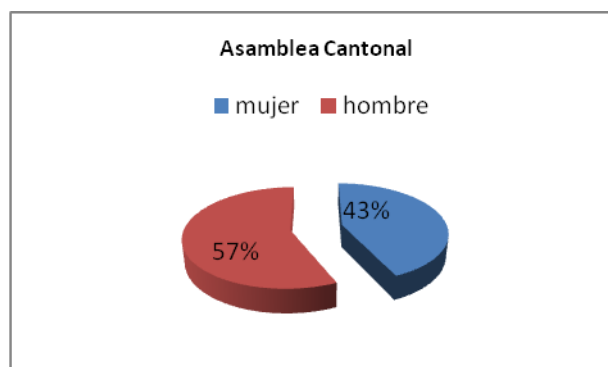


**Gráfico 14: Porcentaje PU Hombres**



Fuente: Elaboración propia (2014)

**Gráfico 15: Porcentaje por Sexo**



Fuente: Elaboración propia (2014)

En el 2011, las mujeres concentran su participación en el grupo de discapacidades con el 38%, seguido por el grupo de jóvenes con el 28%. A diferencia de los hombres quienes concentran su participación en el grupo de jóvenes con el 47% seguido por el grupo de discapacidades y adultos mayores con el 21%. En relación a la participación de hombres y mujeres por parroquias urbanas en ambos casos los niveles más altos de participación se concentran en la parroquia de Sangolquí. En la asamblea cantonal la presencia de hombres sobrepasa a las mujeres con el 57%.

**Tabla 10: Número de Participantes Asambleas Ciudadanas 2012**

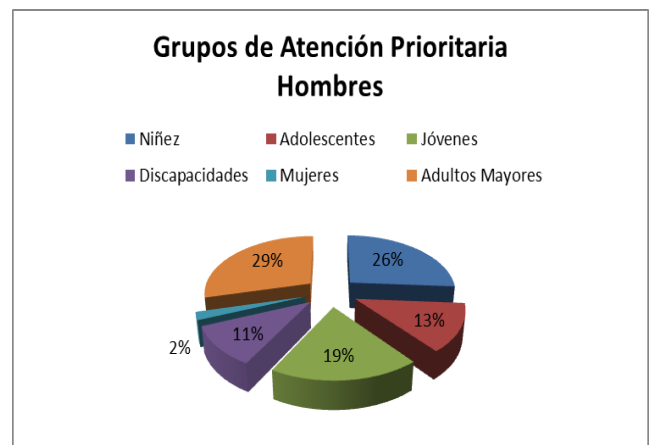
<b>Cuadro resumen población participante 2012</b>			
GAD o APU	Mujeres	Hombres	Total
<b>Grupos de Atención Prioritaria</b>			
Niñez	35	36	71
Adolescentes	26	18	44
Jóvenes	23	26	49
Discapacidades	31	15	46
Mujeres	69	3	72
Adulto Mayor	58	40	98
<b>Suman</b>	242	138	340
<b>Parroquia Urbana</b>			
San Pedro	11	24	35
San Rafael	8	7	15
Sangolquí	23	21	44
<b>Suman</b>	42	52	94
<b>Asamblea Cantonal</b>			157
<b>Total</b>	399	190	591

Fuente: Elaboración propia (2014)

**Gráfico 16: Porcentajes GAP Mujeres**



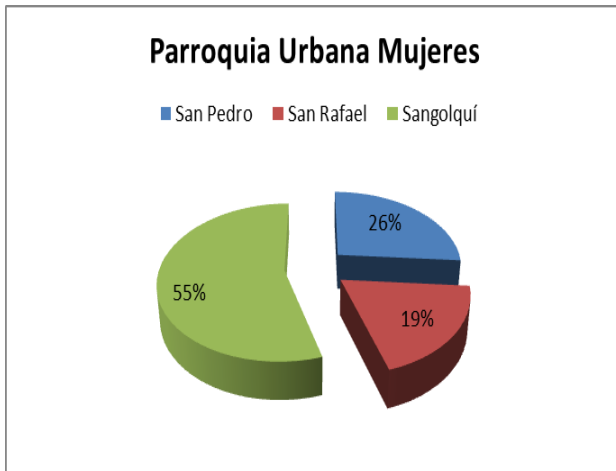
**Gráfico 17: Porcentajes GAP Hombres**



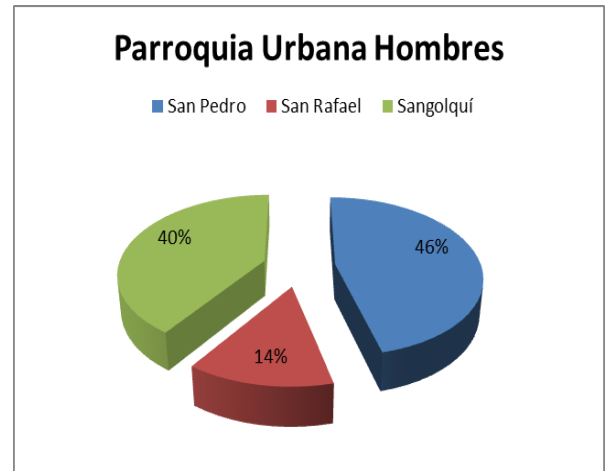
Fuente: Elaboración propia (2014)



**Gráfico 18: Porcentajes PU Mujeres**



**Gráfico 19: Porcentajes PU Hombres**



Fuente: Elaboración propia (2014)

**Gráfico 20: Asamblea Cantonal**



Fuente: Elaboración propia (2014)

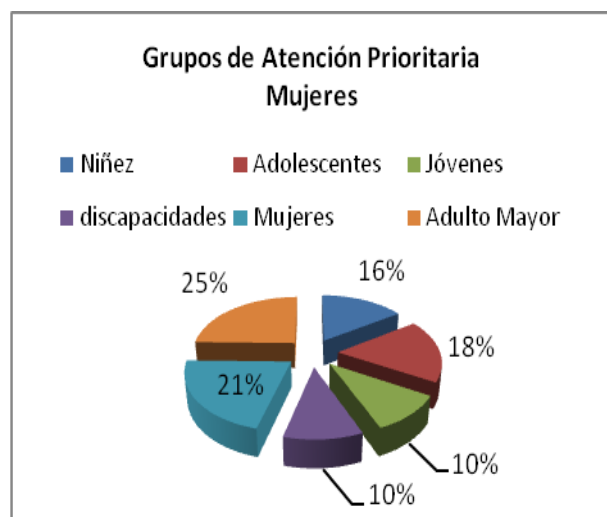
En el 2012, las mujeres al igual que los hombres concentran su participación en el grupo de adultos mayores con el 24% y 29% respectivamente. Para este año, la participación de las mujeres se concentra en la parroquia urbana de Sangolquí, mientras los hombres se concentran en la parroquia de San Pedro de Taboada. En la asamblea cantonal, a diferencia del año anterior aumenta la participación de las mujeres a un 68%.

**Tabla 11: Número de Participantes Asambleas Ciudadanas 2013**

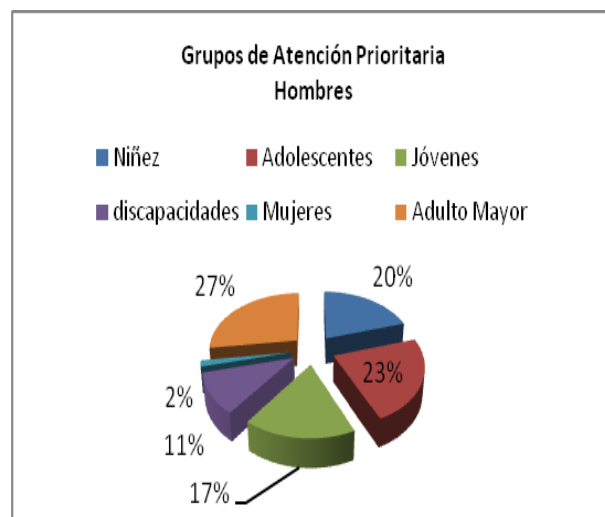
<b>Cuadro de Resumen Población Participante 2013</b>			
GAD o APU	Mujeres	Hombres	Total
<b>Grupos de Atención Prioritaria</b>			
Niñez	27	24	51
Adolescentes	31	27	58
Jóvenes	18	20	38
discapacidades	18	13	31
Mujeres	37	2	39
Adulto Mayor	43	32	75
Suman	174	118	292
<b>Parroquia Urbana</b>			
San Pedro	24	29	53
San Rafael	9	13	22
Sangolquí	64	85	149
Suman	97	127	224
Asamblea Cantonal	89	100	189
Total	283	354	637

Fuente: Elaboración propia (2014)

**Gráfico 21: Porcentaje GAP Mujeres**

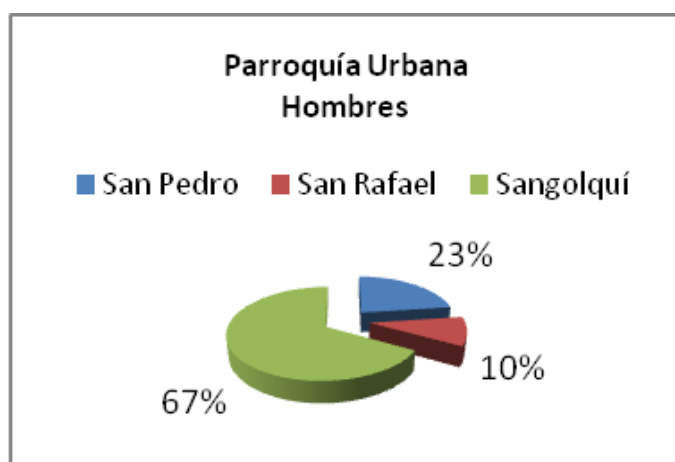


**Gráfico 22: Porcentaje GAP Hombres**

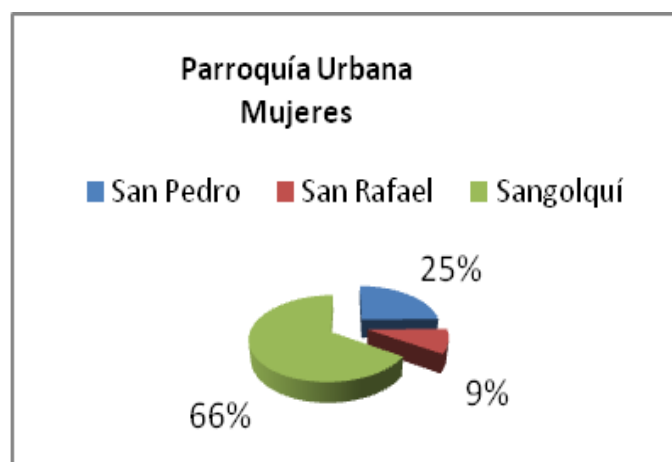


Fuente: Elaboración propia (2014)

**Gráfico 23: PU Hombres**

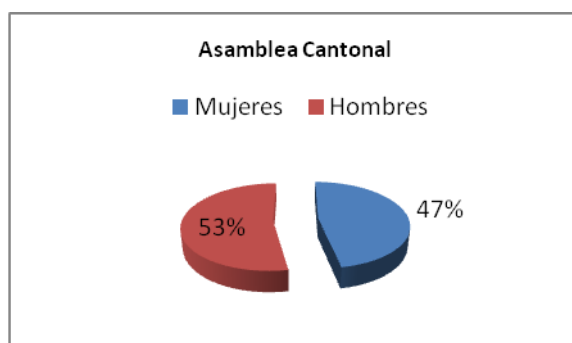


**Gráfico 24: PU Mujeres**



**Fuente:** Elaboración propia (2014)

**Gráfico 25: Porcentaje por sexo**



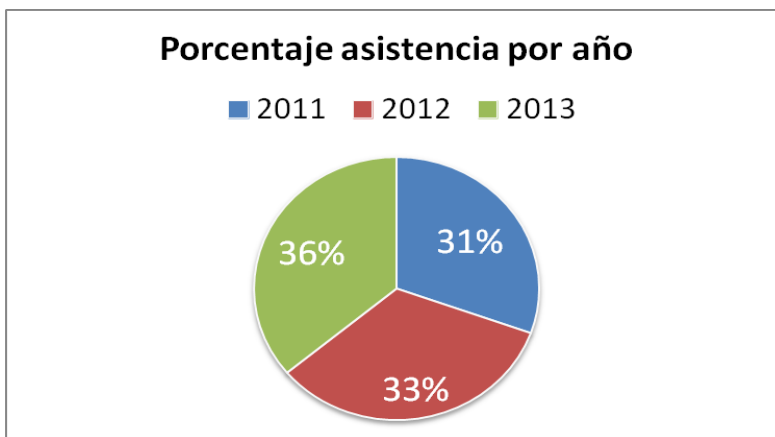
**Fuente:** Elaboración propia (2014)

En el 2013 se mantienen los porcentajes más altos de participación de hombres y mujeres en el grupo de adultos mayores, sin embargo, se percibe un significativo aumento de la participación de jóvenes adolescentes hombres y mujeres. En las parroquias urbanas nuevamente la población de hombres y mujeres prevalece en la parroquia de Sangolquí. Finalmente, para este año la participación de hombres y mujeres en la Asamblea Cantonal se presenta con apenas una diferencia del 6%, prevaleciendo la presencia de los hombres con el 53%.

## RESUMEN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DEL PROCESO

**Gráfico 26: Porcentaje asistencia por año**

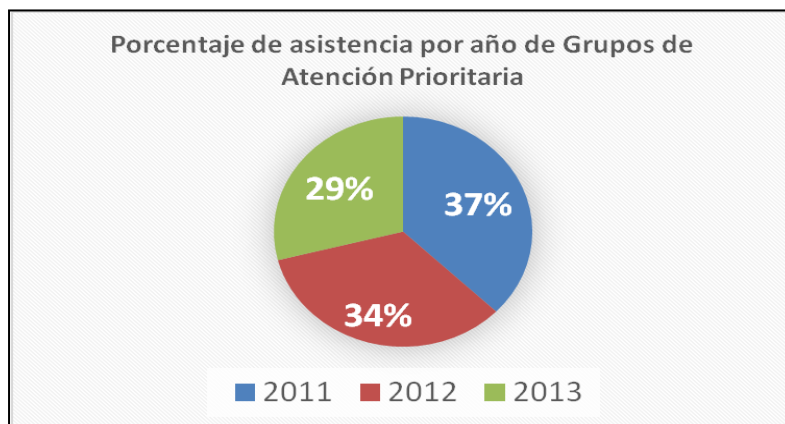
2011	2012	2013
539	591	637



Fuente: Elaboración propia (2014)

**Gráfico 27: Porcentaje de asistencia por año de Grupos de Atención Prioritaria**

2011	2012	2013
375	340	292



Fuente: Elaboración propia (2014)

**Gráfico 28: Porcentaje de asistencia por año de las Parroquias Urbanas**

2011	2012	2013
97	94	224



**Fuente:** Elaboración propia (2014)

El total de las cifras desagregadas por año corresponden a los niveles de asistencia de la población que se involucró en las asambleas ciudadanas convocadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Rumiñahui para la definición del Presupuesto Participativo del 2011 al 2013.

Al revisar el total de participantes durante los tres años de implementación del proceso participativo en el cantón, se puede notar que el aumento de participantes de año a año es mínimo, ya que del 2011 al 2013 hay un aumento del 5%, es decir del 2% y 3% por cada año. La población total del cantón Rumiñahui es de 85.852 habitantes de los cuales, tomando la cifra del último año, se han involucrado en el proceso 637 personas que corresponden al 0,7%, de la población del cantón.

Ahora, si bien el éxito de la participación ciudadana no es, ni debe ser medible numéricamente, si es importante tomar en cuenta que la gente involucrada en el proceso aún no llega ni al 1% del total de la población, ya sea por desinterés ciudadano, por ser un proceso nuevo, por falta de convocatoria o por desconocimiento, es una cifra que en términos de impacto requiere ser analizada para los siguientes años de implementación.

Cuando analizamos los datos desagregados por grupos de atención prioritaria y habitantes de las parroquias urbanas, en el caso del primer grupo es visible un descenso en los niveles de participación del 37% en el 2011 al 29 % en el 2013, es decir un declive del 8%, porcentaje que para los niveles de participación del proceso es importante, por lo tanto, es una cifra que debería analizarse para comprender las razones de disminución de esta población.

Por otro lado, a diferencia de los grupos de atención prioritaria la participación de la población de las parroquias urbanas aumenta significativamente en un 31% del 2011 al 2013, sin embargo, a pesar de ser alentador este incremento cuando comparamos con el total de la población del cantón es preocupante porque vemos que sólo el 0,2 % se ha involucrado. Esto significa que los niveles de participación de la parroquia urbana son mínimos a pesar de ser un cantón eminentemente urbano, pues no olvidemos que el 87,4% de la población total se concentra en la zona urbana.

En relación a los niveles de participación de las parroquias rurales no existen datos procesados, pero considerando que sólo el 12,6% de la población se encuentra en esta zona, sin dejar de lado la importancia de la presencia de esta población, los datos de la zona urbana nos permiten deducir que en términos generales el proceso de participación promovido por el municipio, aún no logra calar ni generar interés en la ciudadanía de este cantón.

## Cuadro 7: Resultados por propuestas ciudadanas por año

La información presentada a continuación se consolidó a partir de los informes técnicos elaborados por el equipo técnico consultor y municipal.

Año	Ejes Temáticos: Asambleas Territoriales							
	Actividades Económicas		Salud, Ambiente y Recreación		Educación, Cultura Identidad		Gestión, Participación y Seguridad	
	Urbano		Urbano		Urbano		Urbano	
2011	Identificar, capacitar, crear y financiar microempresas para minimizar la informalidad del negocio local, en San Pedro de taboada. Generación de empleo, iniciativas productivas San Rafael. Generar y fomentar la creación de cajas de ahorro solidario entre el municipio de Rumiñahui y el Mies. Sangolquí		Elaborar proyecto de prevención en salud y gestionar la signación de personal en el Ministerio de Salud para los sub-centros, San Pedro de Taboada. Campaña de aplicación de las ordenanzas municipales, San Rafael. Declaración y construcción del parque ecológico y reconstrucción del mercado San Sebastián, Sangolquí.		Adoquinamiento via San Carlos, via de acceso colegio Telmo Hidalgo, San Pedro de Taboada. Reconstrucción de la casa comunal San Rafael. Difundir los servicios tecnologicos de que dispone el municipio y forlacer la implementacion del sistema internet social en espcios publicos. Sangolquí		Crear politicas de seguridad alimentaria, San Pedro de Taboada. Construcción de un espacio fisico adecuado para el traslado de la Upc de San Luis, San Rafael. Formular participativamente el plan integral de seguridad de la parroquia, Sangolquí.	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
2012	Actualizar y ejecutar el proyecto de creación del centro de gestión artesanal, Sangolquí. Definir y diseñar el paseo escénico y regata sobre el río San Pedro. Zonificación zona rosa, San Rafael.	Construcción y equipamiento de planta procesadora de lacteos. Rumipamba. Capacitación y asesoramiento para la creación de asociaciones de comerciantes	Construir una planta de tratamiento colectora de aguas servidas, Sangolquí. Realizar acciones en prevención de salud con actividades recreativas, San Pedro de Taboada. Programa de sensibilización para la reducción de riesgos ambientales, San Rafael.	Construcción del tanque de tratamiento de agua potable en la Moca y la Virgen. Rumipamba. Construcción de redes de alcantarillado, Cotogchoa	Proyecto de formación de formadores para la gestión cultural y turística, Sangolquí. Construcción de un puente sobre el río Capelo, San Pedro Taboada. Creación de un centro cultural, San Rafael.	Rehabilitación y adecuación de la escuela San Antonio para transformarlo en centro de formacion agro.industrial, turístico, y artesanal, Rumipamba. Ampliación y mejoramiento de los servicios y equipamientos educativos, Cotogchoa	Conformar y capacitar comites de seguridad ciudadana y gestión de riesgos, Sangolquí. Trabajos en conjunto de la asamblea ciudadana y las dirigencias barriales para realizar acciones conjuntas, San Pedro Taboada. Capacitar e implementar mecanismo de seguridad prevenyiva a la comunidad, San Rafael.	Campaña de concienaciación y capacitación en formación ciudadana, organización social y seguridad. Rumipamba. Conformación comité de seguridad y riesgos conectadas con los organismo de auxilio y rescate, Cotogchoa
2013	Embaulamiento rio San Nicolas, adoquinado y empedrado, iniciativas productivas, implementación de agua potable y alcantarillado, Sangolquí. Adoquinado, ampliación de puentes, construcción de pparques, al cantarillado, casa comunal, equipamiento biblioteca virtual, San Pedro Taboada. Diagnostico y restauración casa comunal Capelo, San Rafael.	Obras de alcantarillado, estudios de espacio fisico para construcción mercado, Cotogchoa	Proyectos recuperación ambiental, reciclaje de basuras, construcción de parques infantiles, espacios comunales, amliaci ñon de puentes, alcantarillado, agua potable, salud preventiva, mejoramientos complejos deportivos, Sangolquí. Construcción de parque infantil, estudios de posibles espacios publicos ya reas verdes, salud preventiva, San Rafael.	Alcantarillado, mejoramiento infraestructura subcentro de salud, infraestructura áreas verdes, Cotogchoa	Construcción de bibliotecas publicas, parques tematicos, espacios publicos con actividades de esparcimiento y cultura, centros capacitación barrial, centros de desarrollo comunitarios, Sangolquí. Reparación sede social de Capelo, espacios encuentro cultural, creación centro cultural, San Rafael. Construcción monumento a la cultura, espacios verdes, aula virtual, actividades culturales, San Pedro Taboada.	Construccion centro cultural, actividades culturales, Cotogchoa	Talleres para la conformación asambleas barriales, estudios de factibilidad de parqueadero y ruta de transporte, brigadas de seguridad, campañas de sensibilización de buen trato y regularización transporte publico, Sangolquí. Reorganización tema vial, ampliación puente, fortalecimiento organizativo, control de bares,	Estudio de factibilidad construcción puente, fortalecer comité de seguridad. Gestionar patrullaje policiaa barrios alejados, Cotogchoa

Fuente: Elaboración propia (2014)

**Cuadro 8: Resultados de propuestas ciudadanas por año**

Año	Ejes Temáticos: Grupos de Atención Prioritaria			
2011	Actividades Económicas	Salud, Ambiente y Recreación	Educación, Cultura Identidad	Gestión, Participación y Seguridad
	Centros de atención y educación para personas con discapacidad. Programas Microempresariales para mujeres. Prevención de drogadicción y alcoholismo en niños y jóvenes. Elaborar censo que permita inocular al adulto mayor en los procesos de gestión y participación municipal. Programas de emprendimiento y educación que posibiliten el acceso al empleo en los jóvenes.	Creación y socialización de ordenanza sobre manejo de basuras. Programas de capacitación municipio y comunidad sobre salud pública y basuras. Promover la venta de alimentos nutritivos en bares escolares. Construcción del Hospital del Seguro Social. Mejorar infraestructura hospital de Sangokquí y aumentar las campañas de prevención primaria.	Infraestructura y señalización para personas discapacitadas. Construcción centros de desarrollo infantil. Mejoramiento de centros educación para la niñez en infraestructura y personal docente. Programas de educación cívica para adulto mayor. Programas de integración gubernamental, instituciones educativas y hogar.	Promover educación inclusiva para discapacitados. Fortalecimiento de la red de seguridad y gestión de riesgos. Eduación y sensibilización a comunidad, maestros y familia en el buen trato hacia niños y jóvenes. Centros de recreación y actividades físicas para el adulto mayor.
2012	Actividades Económicas	Salud, Ambiente y Recreación	Educación, Cultura Identidad	Gestión, Participación y Seguridad
	Talleres contra la drogadicción y el alcoholismo para la familia. Combinar y fomentar el estudio y la práctica de empleo en los jóvenes. Capacitar e implementación de micro empresas para crear fuentes de trabajo juvenil. Creación de una línea base del adulto mayor que permita involucrarlo en la gestión municipal. Base de datos de los centros de atención de discapacidades en el cantón. Programas microempresariales para mujeres	Promover e incentivar la venta y cultivo en las escuelas de alimentos nutritivos. Capacitación para el cuidado del medio ambiente. Creación de brigadas educativas sobre medio ambiente. Ordenanza que controle el ruido que generan los pitos. Adecuación de los accesos a centros de salud para personas con discapacidades. Implementar tachos clasificadores de residuos a nivel cantonal.	Gestión para dotar de docentes de los centros educativos. Promover eventos culturales Gestión típicos en el cantón de Rumiñahui. Reubicación de la guardería de San Pedro de Taboada. Programa para la construcción de una escuela de arte permanente. Programa integral para la mejora de la calidad de vida del adulto mayor. Ejecución de una escuela de formación ciudadana	Crear espacios en los medios de comunicación para la difusión de derechos y obligaciones. Talleres artísticos para difundir los derechos de los jóvenes. Generar canales, espacios, programas de comunicación entre el municipio y los jóvenes. Crear y mejorar los centros de recreación para adultos mayores. Desarrollar el plan de emergencia del centro de empleos y emergencia para personas con capacidades especiales. Conformar 50 comités de seguridad y riesgos para el 2013.
2013	Actividades Económicas	Salud, Ambiente y Recreación	Educación, Cultura Identidad	Gestión, Participación y Seguridad
	Identificar y cerrar espacios que promuevan el vicio la niñez. Proyecto integral de cultura emprendedora para adolescentes. Proyecto de pasantías y prácticas remuneradas para jóvenes de universidad y bachillerato. Crear iniciativas económicas independientes y rentables para adultos mayores. Organizar feria ciudadana de las capacidades especiales. Emprendimientos y plan de negocios para mujeres.	Que el municipio dote de agua potable de calidad a las instituciones educativas. Socializar las ordenanzas para el buen funcionamiento de los espacios públicos. Solicitar al GAD a través de la ordenanza del uso del suelo, un porcentaje para construir "espacios saludables juveniles. Actividades de socialización e integración comunitaria permanentes en barrios dirigido al adulto mayor. Construcción de un centro de atención integral para personas con discapacidad. Mejoramiento (infraestructuras, organización, higiene) de mercados del cantón. (Descentralización de mercados)	Eventos culturales que permitan a los niños conocer las raíces cultura. Elaborar una línea comunicacional para los jóvenes. Evento de formación entre padres de familia e instituciones educativas del cantón sobre culturas juveniles. Crear espacios permanentes de formación intercultural entre los adultos mayores. Implementar espacios de atención para personas con capacidades especiales Proceso de formación que motive la participación activa de las mujeres	Consientizar a padres, docentes y comunidad en el buen trato a los niños. Talleres de capacitación en autoprotección para emergencias y desastres. Desarrollar talleres artísticos-culturales y de gestión de riesgos en espacios públicos e instituciones educativas. Conformación de brigadas de seguridad con participación de adultos mayores, y capacitación de primeros auxilios y riesgos. Desarrollar encuentros de formación y capacitación a personas y familiares que tienen discapacidades. Formación de comité de seguridad ciudadana con implementación de almas comunitarias.

Fuente: Elaboración propia (2014)



## CAPÍTULO IV

### **ETNOGRAFÍA DEL PROCESO: ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN EL CANTÓN RUMIÑAHUI**

**2011 - 2013**

En este apartado nos proponemos mostrar las diferentes visiones y alcances del proceso de participación ciudadana a nivel social, político e institucional desde la experiencia y perspectiva de los actores que participaron en las asambleas territoriales, en asambleas de los grupos de atención prioritaria, en el comité de gestión y participación ciudadana, desde los empleados municipales y responsables de la implementación. Es decir, este capítulo presentará las voces de los actores directamente relacionados para analizar las primeras implicaciones que se dependen de un proceso institucionalizado de participación ciudadana a nivel cantonal.

Es importante mencionar, que las implicaciones mostradas a continuación resultan de una experiencia nueva y de corta duración (tres años) para un proceso social de esta naturaleza. Antes de presentar los resultados y análisis de la investigación consideramos oportuno mencionar las percepciones de participación ciudadana presentes en el cantón Rumiñahui, con el propósito de acercarnos a los significados bajo los cuales se construye este proceso.

#### **¿Qué es la Participación Ciudadana? Percepciones desde la Ciudadanía**

La Participación Ciudadana siempre se ha caracterizado por ser un concepto polisémico y con diferentes propósitos, en el Cantón Rumiñahui fue posible constatar la coexistencia de diferentes posturas en relación al tema desde la experiencia de liderazgos sociales y a partir de la experiencia promovida por el municipio.

De los testimonios recopilados es posible identificar tres tendencias, la primera aglutina las visiones que perciben la participación como la oportunidad de promover procesos de transformación social frente a problemas y necesidades, la segunda tendencia asume a la participación como un aporte fundamental para mejorar la gestión de lo público,

y finalmente la tercera tendencia inscribe a la participación como la base para la construcción del poder ciudadano.

En la primera tendencia se plantea que la participación es el espacio donde podemos hablar sobre el destino del pueblo, del ser humano. Nos da la oportunidad de ser integrantes de un proceso de cambio. Es la oportunidad libre que tiene el ciudadano para presentar sus necesidades, no individuales sino colectivas, de su barrio frente a la autoridad (003CG2011-2012, 2014, entrevista).

Es una conquista de los procesos sociales y por lo tanto es una gran responsabilidad de la ciudadanía al ser parte de las decisiones. Es vital para generar espacios de consenso que permiten definir sobre el futuro de las actuales y nuevas generaciones (002CG 2011-2012, 2014, entrevista).

Para participar hay que tener el don de ayuda a la ciudadanía para buscar el bienestar de la comunidad a quien se representa. Significa apoderarse del trabajo y las necesidades de la ciudadanía en todo nivel: cultural, ambiental, económico, social, etc (007CG2011-2014).

Es el involucramiento de toda una comunidad en su diversidad de raza, de ideología, sin discriminación. Es la voz del pueblo frente a los problemas políticos, sociales y económicos (004CG 2012-2014, 2014, entrevista).

La principal motivación para la participación en esta tendencia son los problemas y necesidades de la comunidad, por lo tanto, su consolidación contribuirá al mejoramiento de la calidad de vida de la población en términos económicos, sociales y políticos. Esta visión se articula con la idea de participación esbozada por (De Souza, 2004:103), cuando plantea que ésta se gesta bajo la “convicción de que el pueblo tiene tanto el conocimiento como la capacidad de desarrollar y manejar sus asuntos colectivamente para su propio bienestar”. Es decir valora la capacidad de población para identificar sus principales problemáticas, pero también para establecer posibles soluciones.

En la segunda tendencia se enfatiza el rol de la participación como un proceso fundamental para el eficiente funcionamiento del Estado, sin participación hay el riesgo de que las autoridades se conviertan en totalitarias, de esta manera aporta para que el burócrata no se convierta en el dueño de su función (001CD, 2014, entrevista).

En términos de (Friedmann, 1975) esta visión se explica a través de la potenciación de los niveles de participación, porque mientras más altos sean, habrá mayores posibilidades de construir un sistema político abierto, accesible y estable. En este sentido, la participación es fundamental en el proceso de gestión pública, porque sólo incorporando a la gente se pueden obtener soluciones satisfactorias y duraderas. Los actores de la participación establecen una relación política de encuentro y confrontación para ejercer su capacidad de decisión y orientar los recursos públicos en función de la solución de sus aspiraciones” (Ortiz, 2004). Para esto será necesario que existan nuevos espacios que operen con reglas claras para favorecer la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo político (Cunill, 1991) (Ziccardi, 1998)

En la tercera tendencia la participación ciudadana aparece como el medio para construir el poder popular hacia la incidencia política.

La participación implica un buen nivel de organización, pero es necesaria la liberación de ideologías para evitar el sesgo de la política partidista. Si fuéramos unidos y organizados deponiendo intereses personales sería el arma perfecta para lograr los cambios anhelados. Es un gran poder que tenemos los ciudadanos pero aún no sabemos cómo manejarlo ni entendemos lo que significa, porque seguimos mendigando a quienes se encuentran en el poder y no estamos conscientes de que podemos exigir (001SP, 2014, entrevista).

En este contexto, la participación se concibe como el motor para promover procesos de transformación social a través del fortalecimiento del liderazgo social y colectivo en detrimento de intereses personales e individuales. Por lo tanto, genera condiciones y capacidades en la ciudadanía para el ejercicio y cumplimiento de sus derechos.

Es entendida como el empoderamiento social, donde la movilización social conduce a los sectores populares a mayores cuotas de poder y mientras más altos sean sus niveles de participación, habrá mayores posibilidades de construir un sistema político abierto, accesible y estable (Friedmann, 1975). Para (Coraggio, 1991:222) esta visión tiene que ver con el sentido de participación que pugna por el ejercicio autónomo de la soberanía popular, donde la ciudadanía activa ejerce sus derechos y busca el bienestar común.

En términos generales, la percepción de la ciudadanía involucrada manifiesta cualidades positivas alrededor de la participación ya que se resume en la oportunidad para

realizar cambios, para mejorar la gestión de lo público y generar condiciones para el fortalecimiento del poder popular.

Sin duda la experiencia permitió evidenciar varios temas en debate, sin embargo, por fines de la investigación hemos considerado reflexionar básicamente sobre la relación existente a nivel local entre la democracia representativa y la democracia participativa, los límites y aportes de la participación institucionalizada, la autonomía de los procesos sociales frente a la institucionalización y los aportes del proceso a nivel social y municipal.

Esta información permitirá tener un primer acercamiento a las reacciones y efectos que empiezan a surgir a partir de la institucionalización de la participación ciudadana en un contexto local donde su gobierno pone en marcha por primera vez un sistema de gestión y participación ciudadana.

### **Participación Ciudadana: ¿Complementariedad o Disputa?**

La Democracia Participativa aparece como una alternativa de gobierno frente a la crisis de la Democracia Representativa donde el sistema electoral y el principio de “un ciudadano un voto” no han podido resolver la profunda desigualdad de las sociedades complejas contemporáneas (Isunza y Olvera, 2010). No obstante, su principal propósito es establecer nuevas formas de relación entre el Estado y la Sociedad para evitar los falsos dilemas que la oposición excluyente de ambas democracias tiende a generar (Gurza, Isunza: 2009) y para promover la intervención de la ciudadanía y organizaciones sociales en la administración de los bienes y recursos públicos (Torres, 2011).

En el cantón Rumiñahui la idea de complementariedad entre la Democracia Representativa y la Democracia Participativa es un tema que aún no se ha podido consolidar debido a la discrepancia de visiones existentes entre el estado y la sociedad. Desde la visión ciudadana “la participación es un proceso que debe ir de la mano con el municipio; y un derecho que debe ser exigido con acuerdos y no con imposiciones para avanzar con los proyectos que satisfagan las necesidades de los diferentes barrios y parroquias del cantón (007CG 2011 – 2014, 2014, entrevista).

Sin embargo, desde el punto de vista de los actores institucionales (empleados municipales y consultores) se considera que la participación ciudadana se ha convertido en

un espacio de disputa del poder y de satisfacción de intereses personales por algunos representantes de la ciudadanía. “Manejos mal intencionados desde la ciudadanía, como producto de diferencias ideológico políticas con el administrador local cuestionan todo, nada sirve, nada es bueno. Se enfatizan los errores y no se toman en cuenta los aspectos positivos (001 SP, 2014, entrevista).

En el imaginario de los servidores públicos involucrados persiste la idea de que el municipio abrió un espacio democrático a la ciudadanía para discutir los temas de interés público, pero la consecuencia ha sido que:

“en muchos casos se ha convertido en un escenario de politiquería barata, dónde los problemas son discutidos al calor de las conveniencias personales o con el ánimo de afectar al administrador de turno. Lo cual demuestra poca madurez política para entender la participación ciudadana, porque la consecuencia es la contaminación del espacio, la agresión y la concentración de los problemas en la obra pública” (001 SP, 2014, entrevista).

Algunos ciudadanos han utilizado el espacio de participación para potenciar actorías individuales y hacer proselitismo político, situación que ocasionó algunas controversias e inconformidades. (003CON, 2014, entrevista). Existe confusión de algunos miembros del comité en relación a sus roles, a veces se entiende como el espacio para tomarse el poder y tomar todas las decisiones del cantón. Al no tener claros sus roles se asumen otros que no les corresponde. Las críticas de algunos miembros del comité no han sido constructivas sin que responden a intereses personales, tal es el caso de algunos miembros que utilizaron este espacio como plataforma para la política partidista (003 CON, 2014, entrevista).

Este sentido de participación ciudadana conforme lo establecen los servidores públicos, distorsiona los roles de la ciudadanía frente a la gestión pública, porque intentan asumir el poder y desconocer la legitimidad de la democracia representativa.

Hay gente que quiere imponerse diciendo, “aquí tengo derechos por lo tanto aquí mando yo” y no toman en cuenta la democracia representativa que es producto legítimo de un proceso electoral, mientras la democracia participativa es producto de las asambleas locales y no es el resultado de la votación de todos los habitantes, incluso muchas personas desconocen a los representantes y al espacio del comité. Por lo tanto, la democracia participativa es un escenario mucho más débil, porque nunca vamos a lograr una real representación porque tendríamos que tener un estadio para convocar a todos los ciudadanos y tendrían que asistir la mitad mas uno para saber que estamos representados (001 SP, 2014, entrevista).

Sin embargo, también es visible la desviación del sentido de participación ciudadana por parte de la institución, al comparar la legitimidad de la democracia participativa con la misma lógica de la democracia representativa. Dado que se intenta medir el peso de la democracia participativa a partir del número de ciudadanos, olvidando que la importancia de éste proceso no radica en la cantidad sino en la calidad y capacidad de los actores sociales. Es decir, en sus capacidades de organización e incidencia política.

Desde los dos niveles, tanto institucional como ciudadano, aún no existe claridad sobre el proceso y termina siendo interpretado desde posiciones particulares. La ciudadanía identifica al espacio de participación como la oportunidad para vincularse al tema político partidista o para disputar el poder de decisión desconociendo la legitimidad de la autoridad. Y desde el municipio se actúa en defensa de la autoridad y en ocasiones desconoce el aporte de la participación al comparar su legitimidad con la lógica de la democracia representativa.

Al parecer, ocurre justamente lo que (Gurza, Isunza: 2009) dicen que se debería evitar en la convivencia de ambas democracias, la oposición excluyente entre la forma representativa y la participativa, ya que mientras la ciudadanía se impone en defensa de la reivindicación del derecho a participar por sobre algunas competencias de la institución, el municipio actúa en defensa de la legitimidad obtenida por medio de las elecciones populares.

Esta situación, ha desviado la atención de los actores involucrados hacia permanentes pugnas de poder con el Estado local, desgastando sus roles y limitando la posibilidad de articular el diálogo entre autoridades y ciudadanía hacia la complementariedad entre la democracia representativa y participativa.

### **Limitantes de la Institucionalización en la Construcción del Poder Ciudadano**

Es fundamental tomar en cuenta, que la legalidad no necesariamente garantiza el cumplimiento y ejercicio de los derechos, pues como lo plantean (Cabrerero y Hernández, 2008: 40) si bien los derechos suelen estar contenidos en la legislación, ello no es suficiente. Es necesario que la sociedad local sea portadora de una cultura cívica para la vida comunitaria, la que deberá adquirirse en el mismo proceso de participación de la

ciudadanía en los procesos decisorios. Para que ello ocurra es necesario abrir nuevos y mejores espacios de participación ciudadana en la gestión pública local, construir un espacio público que tenga condiciones para la participación activa de la ciudadanía.

En el caso del Ecuador, por mandato constitucional y legal a nivel nacional todos los gobiernos autónomos descentralizados están en la obligación de generar condiciones para establecer vínculos con la ciudadanía y ejecutar su gestión en el territorio. En el caso del Cantón Rumiñahui, además de la norma constitucional y la disposición del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización donde se establece que “todos los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias”, (COOTAD, art: 304: 131) se creó una ordenanza para regular el funcionamiento de la participación ciudadana en su ámbito territorial.

No obstante, de todo este marco normativo la investigación ha permitido identificar varias limitaciones en su proceso de aplicación. El énfasis para el análisis son las problemáticas sociales generadas a partir de la institucionalización, por lo cual, se tomará en cuenta elementos que influyen en la construcción del poder ciudadano.

De las problemáticas más recurrentes cabe mencionar las siguientes:

- Debilidad organizativa y bajos niveles de participación ciudadana
- Vigencia de una cultura política clientelar
- Desconocimiento del proceso y del nuevo marco normativo
- Escasa promoción institucional de la participación ciudadana

### **Debilidad organizativa y bajos niveles de participación de la ciudadanía**

Una de las limitaciones de común acuerdo entra la institución y la ciudadanía es la escasa presencia de sectores sociales organizados frente a las problemáticas del cantón, cuya consecuencia es la poca o nula participación ciudadana. Situación que fue posible evidenciar a partir de los diferentes espacios promovidos por el municipio.

La ciudadanía considera que el tejido social en el cantón es muy débil, por lo tanto, unir a los sectores es muy difícil, los representantes barriales son presidentes de toda la vida y en algunos casos no representan a nadie. Existe la idea de que el presidente del barrio es el empleado que tiene que

hacer todo lo que la gente le dice y las demás personas no participan. Esta realidad ocurre en todos los niveles socio – económicos (001CG 2011-2012, 2014, entrevista).

La ausencia de liderazgos también se debe a la idea de que el representante es el encargado de todo y el gestor de las necesidades del barrio. La debilidad organizativa se refleja tanto en la zona urbana como en la zona rural, la zona rural es ínfima y las demandas de éstos sectores generalmente se quedan en el empedrado de la carretera. Existe una carencia de nuevos liderazgos en el cantón que pueda asumir este reto de promover cambios, prevalecen los liderazgos tradicionales porque la juventud tiene otros intereses (002 CD, 2014, entrevista).

Esta problemática tiene más que ver con la tradición organizativa del cantón, donde los liderazgos barriales se sobrecargan de tareas y no logran renovarse, donde el sentido de participación aún es considerado como sinónimo de pérdida de tiempo. La ciudadanía se conforma con escoger un delegado/a de su barrio para que sea el solucionador a todos los problemas a costa de su desentendimiento. En estas circunstancias se generan varios conflictos entre la ciudadanía ya que sin involucrarse, se realizan críticas a la gestión de los líderes sociales.

“A muy poca gente le interesa vincularse, sin embargo, al momento de reclamar es muy dura, y cuando se trata de colaboración no lo hacen porque todo quieren tener a manos lavadas y criticar sin hacer nada, por lo tanto, en vez de ser un apoyo es una crítica destructiva. La gente tiene que educarse políticamente y el espacio adecuado son justamente las asambleas” (005CG 2012 – 2014, 2014, entrevista).

“Este proceso no funciona primero por apatía de la ciudadanía, porque en general si no hay de por medio dinero la gente no pone empeño, muy poca gente se involucra porque es un proceso que exige mucho tiempo para las reuniones. Y sumado al poco involucramiento de la gente está la falta de reconocimiento al trabajo que los líderes realizan en la comunidad porque ni un vaso de agua se recibe, y al contrario somos criticadas” (008CG 2012 – 2014, 2014, entrevista).

Esta realidad ha provocado desgaste y agotamiento en el liderazgo social del cantón, porque al no encontrar eco frente al esfuerzo y acciones encaminadas hacia el mejoramiento de la comunidad, la mejor opción es no involucrarse. De esta manera, la



apatía de la ciudadanía frente a los problemas del cantón y del gobierno local incrementa y limita la construcción del poder ciudadano.

La participación en el cantón es complicada porque participar implica tiempo y para muchas personas el tiempo significa ingresos. En la mayoría de los casos la gente tiene que trabajar y la necesidad de cumplir con esta obligación es lo que muchas veces coarta la participación. Poco involucramiento de la ciudadanía en el proceso, la mayoría de las personas vive de forma individual y sin considerar los problemas colectivos (001CD, 2014, entrevista).

Uno de los factores determinantes para la participación ciudadana es la disponibilidad de tiempo de los sujetos de la participación. Son limitados los casos de las personas que disponen de tiempo y voluntad para realizar el trabajo comunitario que demanda este proceso, ya que las diferentes ocupaciones de carácter laboral o doméstico generalmente implican un trabajo de horario completo. En este sentido, la falta de tiempo aparece una limitante al momento de promover procesos de participación.

Este cantón es parte del valle de los chillos y gran parte de la gente que vive en Rumiñahui trabaja en Quito, la gente se desentiende de su cantón y no se reconocen como Rumiñahuense sino como Quiteños o como parte del valle de los chillos. Por lo tanto, se limitan a pagar impuestos para el cantón pero desconocen su realidad. Otro elemento a considerar es que gran parte de la población es de clase media alta, y por lo general viven en conjuntos habitacionales cerrados que se desprenden del territorio, entendidos como espacios privados que se desconectan de lo comunitario. Esto trae como consecuencia el desinterés de las problemáticas del cantón (003CON, entrevista, 2014).

En el caso de Rumiñahui además del tiempo, se asume que otro elemento influyente en la ausencia de procesos organizados es la dinámica social presente en el cantón. Es decir, la marcada presencia de conjuntos habitacionales cerrados y la dinámica de una ciudad dormitorio, dónde la mayoría de sus habitantes reside básicamente los fines de semana y entre semana llegan únicamente para dormir. Además de éstas circunstancias, gran parte de la población habita en conjuntos privados y desconoce la realidad de su territorio.

“Pertener a los espacios de representación es muy complicado ya que no toda la gente está dispuesta a comprometerse, están muy ocupados, piensan que es un tema político, o piensan que van a perder el tiempo. Es una permanente lucha porque la gente tiene ideas muy diferentes y trabajan en función de intereses personales. Esto se reflejó en la candidatura de 4 de las 12

personas que integran el comité cantonal, quienes utilizaron el espacio de participación ciudadana para escalar a cargo políticos y públicos (005CG 2012 – 2014, 2014, entrevista).

El comité de gestión y participación ciudadana conforme lo establece la ordenanza del sistema emitida en el 2011, fue creado para promover la participación y dar seguimiento a sus propuestas, sin embargo, debido a la débil presencia ciudadana, a las limitaciones de tiempo, a la predominancia de intereses vinculados a la política partidista para acceder a cuotas de poder y favores, se ha distorsionado su función en el proceso. Por esta razón, se ha expandido la idea de que “el comité se encuentra en una situación de riesgo porque puede convertirse en espacio de disputa de los partidos políticos y perjudicar los intereses de la comunidad” (006CG 2011 – 2013, 2014, entrevista).

### **Vigencia de una cultura política clientelar**

“Las prácticas clientelares, no son producto de una norma ni del cálculo racional sino elecciones prácticas aprendidas en el tiempo y experimentadas en la vida cotidiana como resolución de problemas. Los clientes resuelven sus problemas y en el proceso aprenden una relación de subordinación, aprenden límites, cosas a hacer o no hacer” (Auyero, 2001:177).

Nos interesa esta visión del clientelismo político ya que permite comprender a este fenómeno como una práctica socialmente apprehendida que conforme se reproduce se naturaliza en líderes barriales o actores sociales cercanos a la gestión del gobierno local. Sin embargo, es necesario considerar que en algunos casos los actores pueden reaccionar frente a esta relación o pueden afinar ciertas prácticas a su conveniencia. Es decir, quienes adquieren conciencia de esta situación intentan cambiar o se acomodan.

Rumiñahui es un cantón que se ha caracterizado por un manejo clientelar de la política, los líderes sociales responden al clientelismo y por lo tanto no existe fuerza en los sectores organizados, son simplemente clientelas sin estructuras sociales que responden a los gobiernos de turno municipal. La gente se conforma con algunas obras del presupuesto participativo y lo único que hacen es mejorar sus relaciones clientelares. Esta situación es preocupante porque existe el riesgo de trasladar la política clientelar al proceso participativo (002 CD, 2014, entrevista).

Esta entrevista reafirma que “para mejorar el enlace de la ciudadanía con el gobierno local, el municipio a través de sus directivos debe acercarse a los barrios especialmente cuando se van a realizar obras” (007CG 2011 – 2014, 2014 entrevista). En este sentido, la práctica clientelar tiende a mejorar las relaciones estado – sociedad a través de la entrega de obras, evidenciando nuevamente la persistencia de formas tradicionales del quehacer político que limitan la ciudadanización de la gestión pública.

### **Desconocimiento del proceso y del nuevo marco normativo**

Otro de los elementos que ha limitado la consolidación del poder ciudadano, y por lo tanto, ha dificultado el proceso participativo, es justamente la falta de conocimiento de los derechos y normas vigentes en el actual contexto político. Si bien a partir del 2008 se vienen aprobado mandatos y leyes secundarias que regulan y garantizan el derecho de la participación ciudadana, la implementación de este proceso en la mayoría de gobiernos locales se encuentra en construcción y en otros casos resultan experiencias aún incipientes.

Al ser un proceso inicial, todos estábamos en pañales, no se captaba el sentido de la participación ciudadana y no fue posible explorar todo lo que implicaba. Y sumado a esto, la falta de colaboración e inconstancia de las organizaciones sociales. No fue posible la unión de los sectores sociales y su escasa presencia invisibilizaron las problemáticas del cantón (003CG 2011 – 2012, 2014, entrevista).

El conocimiento del proceso de participación ciudadana es considerada sobre todo una responsabilidad municipal y en menos medida de la ciudadanía. Se plantea con mucho énfasis que “la participación del cantón es mínima por falta de conocimiento de la ciudadanía y frente a esto el gobierno local debe mejorar la difusión y socialización del proceso para que exista un real co - gobierno” (002CG 2011-2012, entrevista).

La gente desconoce el rol del comité de participación ciudadana, piensan que se benefician del dinero municipal, ignoran que se trata de un trabajo voluntario (008CG 2012 – 2014, 2014, entrevista), (009CG 2012 – 2014-3, 2014, entrevista). De esta manera, el problema de participación radica en la ciudadanía por no informarse y aceptar cargos para los cuales no están capacitados (009CG 2012 – 2014-3, 2014, entrevista).

Cuando se hace referencia al desconocimiento de la ciudadanía, las preocupaciones giran en torno al desinterés por conocer el proceso, a las distorsiones generadas por los

actores involucrados y a la confusión de roles que desvían los objetivos centrales de la participación ciudadana, por ser consideradas las razones que limitan la construcción del poder ciudadano.

No obstante de las limitaciones identificadas, una parte de la ciudadanía considera que es necesario conocer los derechos pero también las responsabilidades “creer que sólo tenemos derechos y no obligaciones, no aporta mucho, porque es como en la familia, así como los padres tenemos la obligación de cuidar a nuestros hijos y darles la educación, ellos tiene que cumplir con sus tareas y obligaciones” (004 CD, 2014, entrevista). Desde esta perspectiva, el conocimiento de los derechos no necesariamente garantiza su cumplimiento, es decir, promover la participación sin actores comprometidos no garantiza el pleno ejercicio de este derecho.

Esta problemática se resume tanto en la falta de información del derecho a participar como en la falta de compromiso para asumirlo. Esto implica que la construcción del poder ciudadano no pasa sólo por los niveles de información y conciencia que puede tener la ciudadanía, sino también por sus capacidades de organización e incidencia en su relación con el Estado.

### **Escasa Promoción Institucional de la Participación Ciudadana**

La obligatoriedad de implementar un sistema de participación ciudadana en los gobiernos locales provocó varias reacciones por parte de la ciudadanía, en el caso de Rumiñahui las principales preocupaciones desencadenaron a partir de la elaboración de la ordenanza que regula el derecho y los niveles de participación en el proceso de presupuesto participativo. Los niveles de participación tienen que ver con lo que (Isunza y Olvera, 2010:266) conocen como las diversas intensidades e intencionalidades para exigir cuentas a los funcionarios públicos o demandar un servicio al Estado.

La elaboración de la ordenanza se realizó de forma discrecional y aún faltan por elaborar los reglamentos para la implementación de todos los mecanismos de participación ciudadana (002CG 2011 – 2012, 2014, entrevista). La participación ciudadana sólo se aplica en el presupuesto participativo y las demás cosas se realizaron a puerta cerrada, las disposiciones vienen de arriba (003CG 2011 – 2012, 2014, entrevista).

La gente hace propuestas para el presupuesto participativo y luego no dan seguimiento para su cumplimiento, en alguno casos asisten a las

asambleas ciudadanas por curiosidad o para hacer proselitismo político y no porque realmente estén convencidos de la participación. La asistencia es limitada porque las invitaciones son personalizadas y no abiertas a la comunidad (002CON, 2014, entrevista).

Cuando se hace referencia a la ordenanza se plantea una fuerte crítica al proceso de elaboración, se afirma que no hubo participación ciudadana, se construyó únicamente bajo criterios técnicos y no se establecieron los reglamentos secundarios para garantizar la implementación de todos los mecanismos de participación establecidos por la ley. Esta situación generó resistencia de varios sectores porque consideran que no es posible promover procesos democráticos mientras la gestión pública siga siendo discrecional o excluyente.

Junto a esta problemática surge nuevamente la preocupación frente al desinterés de la ciudadanía, ya que la ausencia de actores en la elaboración del marco normativo tiene que ver con el desconocimiento pero también con la apatía de la ciudadanía frente al tema. En el mejor de los casos ciertos sectores de la población participan en los espacios convocados por el municipio para definir el presupuesto participativo, pero no trascienden al no realizar seguimiento al cumplimiento de las obras, programas o proyectos, y al no involucrarse en otros temas relacionados con el cantón.

En este sentido, la institucionalización de la participación si bien no se reduce a la elaboración de una ordenanza, pero es un hecho que marca el inicio de los cuestionamientos al proceso por haber construido la norma que regula la participación a nivel local sin la ciudadanía. A primera vista la experiencia constata la paradoja a mayor institucionalización menos participación, sin embargo, son las condiciones sociales del contexto las que influyen y determinan la ausencia ciudadana en la gestión pública a pesar de la existencia de un mandato que promueve la participación.

### **Dilemas de la Autonomía Frente a la Institucionalización**

Uno de los temas que ha generado mayor debate alrededor del proceso participativo en Rumiñahui es la situación autónoma de la participación ciudadana frente a la institucionalización. Es decir, el grado de autonomía que un proceso social de esta

naturaleza puede consolidar tomando en cuenta que se trata de una iniciativa que nace del gobierno municipal.

Este tema no es ajeno a todo el debate que a partir de otras experiencias se ha generado en el ámbito académico y práctico. Al igual que la teoría, esta experiencia de participación ciudadana a nivel local muestra varias visiones y posturas, entre los dilemas más recurrentes concebidos al momento de analizar la autonomía de la participación ciudadana en Rumiñahui cabe mencionar: el mimetismo del espacio ciudadano con la administración municipal, las limitaciones en el proceso de toma de decisiones y la ausencia de una cultura ciudadana.

El proceso no despunta porque no es autónomo ni institucional, el proceso no responde completamente a la institucionalidad ni completamente a la ciudadanía, y eso no permite tener una línea clara de trabajo. Han prevalecido intereses particulares sobre intereses más colectivos, que en algunos casos se traducen incluso en conflictos personales (003 CON, entrevista, 2014).

### **Mimetismo del espacio ciudadano con la administración municipal**

Según (Chaguaceda, 2008) existe la posibilidad de que la participación en un contexto institucionalizado termine por encuadrarse en la colaboración pragmática. Donde el Estado es el principal promotor de las formas organizativas ciudadanas. En este caso, la participación es dirigida por las autoridades estatales, mientras la sociedad civil se limita a identificar necesidades para que sean atendidas por el gobierno, en subordinación a objetivos definidos por la dirección estatal.

Entre quienes se involucraron directamente en el proceso esta situación ha generado básicamente dos tendencias alrededor de esta problemática, por un lado, quienes asumen que es fundamental el apoyo y cercanía del municipio para garantizar su existencia, y por otro lado, quienes consideran que esta cercanía no es saludable y condiciona la acción ciudadana. Los argumentos a favor afirman que “la relación estrecha entre el municipio y el comité de participación ciudadana es necesaria porque sus representantes no tienen suficiente tiempo, ni las condiciones necesarias para caminar por sí solos (005CG 2012 – 2014, 2014, entrevista).

Es importante trabajar de manera coordinada con la unidad de participación ciudadana del municipio, a pesar de las críticas no se puede desconocer el apoyo de la

unidad. No se debe plantear la separación de la institución con la ciudadanía, además en las actuales condiciones el comité no podría sostenerse de manera autónoma (005CG 2012 – 2014, 2014, entrevista).

Es necesaria la cercanía del comité de gestión con el municipio para poder sostener el espacio de participación ciudadana, porque de lo contrario nos perdemos. Es un espacio ciudadano pero funciona con el apoyo de la unidad municipal, y esto por el mismo pedido de la ciudadanía para poder continuar con el proceso y cumplir con las normas establecidas. Siempre tenemos que estar juntos para bienestar de los dos (007CG 2011 – 2014, 2014, entrevista).

La unidad de participación ciudadana es un ente institucional, por lo tanto, responde a la institución. El malestar en relación a la falta de autonomía es real, pero se da justamente porque no hay las capacidades para que la ciudadanía vaya por sí sola, debido a la falta de compromiso y deserción de los miembros del comité (003CON, 2014, entrevista). A partir de los testimonios, la falta de condiciones reflejada en las limitaciones de tiempo, de compromiso y frecuente deserción de los integrantes del comité ciudadano, son las razones por las cuales se considera fundamental el apoyo y permanente presencia del equipo municipal en el proceso de participación.

Desde la visión contraria, se afirma que:

Una de las dificultades del proceso participativo es que no responde a intereses ciudadanos, porque al estar íntimamente relacionado con el gobierno local su gestión es casi municipal (001CG 2011-2012, 2014, entrevista). La excesiva cercanía del proceso participativo nos lleva a pensar que su función favorece a la gestión del alcalde y no de la ciudadanía (002CG2011 – 2012, 2014, entrevista).

El municipio debe brindar apoyo técnico, pero el comité de participación ciudadana debe ser autónomo, porque la excesiva cercanía ha sido motivo de crítica e inconformidad de varios miembros (002CG2011 – 2012, 2014, entrevista). El municipio no puede ser juez y parte, porque la ley no permite. Nosotros hemos luchado durísimo para que recibamos el apoyo del municipio pero que sea la ciudadanía la que tiene que fortalecer el proceso (008CG 2012 -2014, 2014, entrevista).

En este sentido, la presencia del municipio en el proceso de participación no cuestiona el apoyo que esta unidad puede brindar, pero se presentan los riesgos a los que se expone un espacio ciudadano vinculado a la institución. La principal preocupación radica en que la participación ciudadana se convierta en acciones funcionales a la gestión municipal y no para beneficio de la comunidad, es decir que, la pérdida de autonomía de las instancias ciudadanas desvirtúe su propósito.

A pesar de este desencuentro de visiones, la crítica no radica en la necesidad de desvincularse absolutamente del municipio, se reconoce la importancia de su rol técnico y de apoyo, pero al mismo tiempo, se plantea la emergencia de consolidar un proceso ciudadano autónomo que aporte a la democratización de la gestión pública. La participación autónoma no necesariamente excluye a la institucional, es posible construir una política de participación que combine formas contenidas en el marco normativo establecido, en las instancias y mecanismos regulares con otras formas no institucionalizadas propias de las organizaciones, grupos y movimientos sociales configurados a partir de su realidad socio – cultural (Torres, 2011).

El cuestionamiento se da cuando la participación termina convirtiéndose en instrumento de fuerzas ajenas, por eso la necesidad de consolidar un proceso autónomo frente a la institución. Ahora bien, en Rumiñahui se ha limitado la valoración del proceso básicamente desde el rol del comité de gestión y participación ciudadana, invisibilizando los momentos previos para llegar a este espacio. Por lo tanto, este comité aparece como el termómetro a partir del cual la gente valora el proceso en su conjunto.

Esta situación resulta interesante al momento de analizar la experiencia, ya que si bien es una visión sesgada, nos permite entender que el poder ciudadano se encuentra reducido al rol que cumplen los representantes definidos para éste espacio. Se asume que esta instancia ciudadana definida en la ley, es donde empieza y termina la participación, no se ha logrado dimensionar la opción de promover la participación desde otros espacios desvinculados a la institución.

Es decir, el comité de gestión y participación ciudadana se ha establecido como el enclave estratégico para garantizar o no la participación en el cantón. Frente a lo cual, se debe mencionar que sin desconocer la importancia de las instancias y mecanismos



promovidos como mandatos y normas para la gestión de los gobiernos locales, asumir la participación únicamente desde los espacios institucionales sepulta la idea de consolidar procesos sociales autónomos.

Se evidencia que los actores que participan en las asambleas territoriales y grupos de atención prioritaria, que no fueron delegados a la conformación del comité, terminan su rol con la asistencia a dichos espacios, porque cumplen con asistir pero su interés por involucrarse en el proceso participativo no trasciende. La ciudadanía se ha conformado con las delegaciones realizadas en cada espacio para garantizar la participación, es decir, nuevamente se reproduce la lógica de la democracia representativa por sobre la democracia participativa.

Esto nos permite demostrar, que además de la disputa autonomía vs cooptación se encuentra un tema de cultura política, ya que se siguen reproduciendo prácticas propias de la democracia representativa. Es decir, como lo plantean Souza y Avritzer (2004) prácticas donde persiste la apatía política, donde el ciudadano común no tiene capacidad ni interés político, el debate se concentra en los diseños electorales, el problema de la participación tiene soluciones minimalistas y hay un abandono del papel de la movilización social para sobrevalorar los mecanismos de representación.

En la institucionalización de la participación, la cooptación y la pérdida de autonomía son tensiones que siempre han estado presentes y no pueden ser entendidos únicamente a partir de este proceso (0010S, 2013, entrevista). Por lo tanto, asumir que esta problemática resulta exclusivamente de la institucionalización, podría ser un análisis simplista que no toma en cuenta la ausencia de actores sociales, la incapacidad de renovación de cuadros en los procesos organizativos, así como, la carencia de agendas políticas y objetivos claros que responda al nuevo contexto socio – político.

Finalmente, el propósito no es anular a la democracia representativa pero si democratizar el estado y la sociedad con la participación ciudadana, por esta razón, es elemental que los procesos en marcha tomen en cuenta éstas consideraciones al momento de generar condiciones para fortalecer el poder ciudadano al margen de la institucionalidad y más allá del cumplimiento de la ley.

### **Limitaciones en el proceso de toma de decisiones**

La decisión es considerada por (González, 1995) como la adopción de líneas de acción en presencia de dos o más alternativas, implica involucrarse directamente en la definición de líneas de acción y en las acciones mismas, reconocer que no solamente tenemos derecho a estar informados, emitir opiniones y controlar las cosas que pasan, sino a ser actores de la toma de decisiones que nos van a afectar de modo directo.

Esta preocupación aparece como una consecuencia del mimetismo entre el espacio ciudadano y la administración municipal, es decir, por el estrecho trabajo realizado entre el comité de participación ciudadana y la unidad municipal, a partir de lo cual surge la confusión de roles y donde las decisiones no son exclusivas de la ciudadanía.

No existe autonomía porque no se toman decisiones propias, según el reglamento quien debe presidir las reuniones es el coordinador o en caso de ausencia su delegado. Pero en este caso quien lo hace es la unidad municipal, al igual que la convocatoria y agenda de las reuniones. Esto sucede debido a que no están claras las funciones, se han definido las funciones del comité pero no las de la unidad (009CG 2012 – 2014 -3, 2014, entrevista).

La participación ciudadana está bien institucionalizada, pero el problema es el manejo particular del proceso, sin que la ciudadanía tenga capacidad de discernir ni de decidir (009CG 2012 – 2014-3, 2014, entrevista).

La unidad asume el rol de apoyo porque los integrantes aún no logran entender el proceso. No es posible que este comité funcione sin la intervención municipal, ¿dónde se van a reunir?, ¿quién les convoca? Cuando tengan claro podrán reunirse para discutir todos los problemas y cuando envíen alguna propuesta el municipio analizará si los temas proceden o no proceden. Asumir la autonomía para hacer las cosas por su lado es un error porque no podrían despegar por sí solos, sin el apoyo del municipio no habrían podido entender varias cosas, así por ejemplo que la obra pública tiene tiempos, plazos, proceso de contratación, etc (001SP, 2014, entrevista).

Esta problemática permite dimensionar la importancia de encontrar un equilibrio entre los espacios ciudadanos y la institución pública al momento de promover la participación ciudadana desde el estado, ya que la sobre posición de roles genera confusión y malestar entre la ciudadanía. Se reconoce necesario el aporte del gobierno local, en la medida que se trata de un proceso nuevo, y al mismo tiempo, porque mantener cierta cercanía permite a la

ciudadanía conocer el funcionamiento interno, obligaciones de la institución frente a este proceso, establecer relaciones de mutua cooperación y conocer la realidad del cantón.

Considerando la apatía política y debilidad socio – organizativa de la ciudadanía presente en el cantón Rumiñahui, se entiende la necesidad del municipio por conducir el proceso, sin embargo, no se justifica la confusión de roles que limita la capacidad de decisión de la ciudadanía porque la intención de otorgar poder a la ciudadanía frente al quehacer público queda desvirtuada.

El principal riesgo de promover la participación con desequilibrios en las relaciones Estado – Ciudadanía, que implican una fuerte intervención institucional por la escasa presencia ciudadana, es justamente reproducir la práctica participativa tradicional dónde como lo plantea (Chaguaceda, 2008) las masas están destinadas a cumplir un rol pasivo en la implementación de políticas diseñadas por el gobierno, con pocas posibilidades de activar procesos sociales, de asumir la corresponsabilidad de los asuntos públicos y de superar su estado de subordinación.

### **Ausencia de una Cultura Ciudadana**

La noción de ciudadanía implica el derecho a tener derechos e incluye la creación de nuevos derechos, que surjan de luchas específicas o prácticas concretas. De esta manera, un ciudadano/a es un sujeto capaz de ejercer sus derechos y obligaciones, de generar demandas que luego son reconocidas por el Estado como derechos (Ortiz, 2004). Esto implica tener un nuevo rol frente a la gestión del estado y crear nuevas capacidades para tener mayor injerencia en las decisiones públicas (Cunill, 1991).

El tema de la cultura ciudadana es un elemento que definitivamente marca el ritmo de éstos procesos y para el caso de Rumiñahui se presume que una de las principales razones por las que no ha sido posible consolidar un proceso autónomo es justamente la ausencia de esta noción de ciudadanía que ha limitado a la población sobre el conocimiento de sus problemáticas, en sus capacidades organizativas, de participación e incidencia política.

A pesar de ser tres años, el proceso no ha logrado madurar políticamente. El ejemplo más claro es el hecho suscitado antes de las elecciones de autoridades locales, donde los integrantes del comité reformaron el reglamento interno que establecía la prohibición para participar en actos

de proselitismo político, salvo que renuncie a su cargo para poder ser parte de los procesos electorales. Esto refleja la falta de madurez política y ética. De esta manera, no es posible que puedan tener autonomía e independencia. Si comparamos con los niños no saben todavía pararse y peor caminar. No hay autonomía en el comité porque sus integrantes aún no han asumido las responsabilidades históricas y éticas (002CON, 2014, entrevista).

El ejemplo que presenta el entrevistado, puede ser claramente constatado si revisamos el reglamento de funcionamiento del Comité Cantonal de Gestión y Participación Ciudadana. Esta norma fue elaborada y aprobada en el 2012 por los integrantes del primer comité conformado en el cantón, con el fin de establecer su estructura y funcionamiento interno.

En el 2013, cuando el nuevo comité asume sus funciones y vísperas a las elecciones locales realizan la siguiente modificación del artículo 7 correspondiente a las faltas y sanciones: 2012:

Las faltas disciplinarias de los miembros del Comité de Gestión y Participación y delegados cantonales se sancionarán con amonestación verbal, amonestación escrita y expulsión, será aplicada por el Comité de Gestión y Participación, por inobservancia de este reglamento y de las decisiones del Comité y Asamblea, **por realizar proselitismo político sin antes haber renunciado a su dignidad**, por encontrarse en cualquier tipo de demanda penal, respetando el debido proceso (CGPCR, 2012, art. 7).

En el 2013:

Las faltas disciplinarias de los miembros del Comité de Gestión y Participación y delegados cantonales se sancionarán con amonestación verbal, amonestación escrita y expulsión, será aplicada por el Comité de Gestión y Participación, por inobservancia de este reglamento y de las decisiones del Comité y Asamblea, **por realizar proselitismo político sin antes haber renunciado a su dignidad o solicitado licencia en caso de postularse como candidatos de elección popular**, por conflicto de intereses, por encontrarse en cualquier tipo de demanda penal, respetando el debido proceso (CGPCR, 2013, art. 7).

La modificación realizada en el reglamento de funcionamiento interno claramente posibilita a los integrantes del comité para participar con licencia en los comicios a nivel local, hecho que se concretó con cuatro de sus integrantes quienes postularon para diferentes dignidades. Y cuando entrevistamos a uno de los miembros del comité que participó como candidato a concejal por el partido del actual alcalde del cantón se justifica de la siguiente manera:

El comité de gestión elaboró un reglamento interno de funcionamiento de los representantes. La idea es reglamentar quiénes son las personas autorizadas para participar en las asambleas territoriales y definir los delegados al comité. Este documento se elaboró entre el comité de gestión y participación ciudadana y la unidad del municipio. Es un documento en permanente construcción de acuerdo a las necesidades y en función de cómo se van presentando las cosas (007CG 2011 – 2014, entrevista, 2014).

A partir de este criterio, se podría interpretar que el documento elaborado de ninguna manera constituye una camisa de fuerza, al contrario, podrá ser modificado de acuerdo a las necesidades. Esta afirmación a primera vista resulta interesante considerando que la dinámica local del territorio está en permanente cambio, sin embargo, el problema y cuestionamiento que ha generado esta modificación, es justamente porque la adecuación del reglamento responde a intereses personales y no a una necesidad establecida por la colectividad. Es decir, responde al interés de los miembros del comité que han decidido postularse como candidatos.

Este hecho generó desgaste, malestar y rechazo en los demás integrantes del comité de participación ciudadana, situación que resulta contradictoria porque la modificación de la norma fue posible con la aprobación de todos sus integrantes. Pero en definitiva, este hecho ha provocado que el interés del espacio ciudadano desvíe toda su atención a este acontecimiento y pierda de vista los objetivos centrales para los cuales fue creado.

Finalmente, la inmadurez y apatía política, la ausencia de una cultura ciudadana, la yuxtaposición de intereses personales por sobre los colectivos y la desorganización social de Rumiñahui, han traído como consecuencia la incapacidad de generar un proceso autónomo del municipio y además ha desgastado el espacio concentrando su atención en temas de proselitismo político que no les corresponde.

La suma de éstas problemáticas permiten comprender que la institucionalización de la participación ciudadana per se, no coarta la construcción autónoma de los procesos sociales. Las iniciativas ciudadanas con capacidad de decidir, incidir, organizarse y funcionar al margen de la institución, son viables en la medida en que sus acciones dependen o no de la institución para sobrevivir, es decir, se construyen aprovechando las

condiciones favorables que genera el municipio, pero su existencia no depende exclusivamente de la proclamación de la ley.

A partir de esta realidad es posible pensar estas dos formas de participación (institucional y autónoma) no necesariamente se excluyen, y como lo menciona (Torres, 2011) es posible construir una política de participación ciudadana que combine formas contenidas en el marco normativo establecido y en las instancias y mecanismos regulares, con otras formas no institucionalizadas propias de las organizaciones, grupos y movimientos sociales configuradas a partir de su realidad socio – cultural.

### **Espejismos de la Institucionalización de la Participación Ciudadana**

La institucionalización de la participación ciudadana en Rumiñahui inicia en el 2011, con un municipio carente de condiciones físicas y técnicas para implementar este proceso. Razón por la cual, la administración municipal decide contratar una consultoría externa que genere dichas condiciones para la implementación del sistema de participación ciudadana como lo establece el artículo 304 del COOTAD para todos los gobiernos autónomos descentralizados.

La implementación se realizó durante tres años consecutivos, desde el 2011 al 2013. Si bien se puede hablar de tres años de experiencia, cabe mencionar, que analizar los resultados e impactos de un proceso social de esta naturaleza en este momento, podría resultar muy apresurado considerando que es necesario tomar en cuenta los comportamientos, prácticas y hábitos relacionados con la cultura política ciudadana e institucional de un territorio.

No obstante, el acercamiento a esta experiencia permitió identificar varios temas y problemáticas que pueden aparecer en un proceso de participación ciudadana promovido desde el estado y que podrían limitar su consolidación y democratización de la gestión pública. Entre éstos destacamos dos elementos que a lo largo de las entrevistas han sido los más recurrentes: discreción en la construcción y aplicación de la norma; y las limitaciones sociales y técnicas que condicionan la implementación de un proceso participativo.

## **Discreción en la construcción y aplicación de la norma**

Cuando hablamos de discreción, nos referimos sobre todo a la forma de construcción de la normativa a nivel local, y limitaciones se refiere a las dificultades identificadas por los actores involucrados a lo largo del proceso implementado por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Rumiñahui.

Cuando empezamos, nos decían en la capacitación que esto servía para gestionar de mejor manera las necesidades de la comunidad, pero conforme avanzó el proceso sentía que seguía en lo mismo y nada avanzaba porque no se ha dado respuesta al problema de contaminación del río provocado por las fábricas y el desfogue de desechos enviados directamente por la gente (008CG 2012 – 2014, entrevista 2014).

La institucionalización está en papeles porque mientras no exista la voluntad política para realmente promover la participación ciudadana nos quedaremos sólo en papeles, por más que la ciudadanía grite o reclame no habrá cambios, porque no se pueden tratar sólo temas que le interesa al municipio (009CG 2012 – 2014-3, 2014, entrevista). La ley está hecha pero no se cumple, se sigue reproduciendo prácticas políticas para un supuesto cambio pero sin ningún cambio. Este proceso se impulsó sólo por obligación y no para realmente promover la participación ciudadana, porque la participación es decisión y eso aún no es posible (002 CD, entrevista 2014).

No se ha podido aplicar la norma porque la comprensión que demanda este proceso a nivel institucional requiere de tiempo y experiencia. Y sumado a eso la estructura física y técnica no es la más adecuada para promover la participación ciudadana (001 CON, entrevista, 2014).

Entre las dudas que se establecieron respecto del presupuesto participativo están la asignación de presupuesto a obras que no fueron definidas y como consecuencia el incumplimiento de obras o ejecución de baja calidad. (Manifiesto comité de gestión y participación ciudadana 2012 – 2014)

Las principales limitaciones aparecen en la práctica, es decir, en la aplicación de la norma o en la aplicación del presupuesto participativo por no garantizar los cambios esperados al incumplir con ciertas obras, por no atender los problemas de contaminación ambiental y de temas de impacto; y por la falta de condiciones para establecer diálogos horizontales entre estado - sociedad en la toma de decisiones.

Es posible que efectivamente existan ciertas incongruencias al momento de aplicar la norma, ya sea por falta de información, interpretación, incompetencia o conveniencia, etc. No obstante, es importante tomar en cuenta, que ninguna norma por sí sola tiene la capacidad de garantizar el ejercicio de los derechos. La simple existencia de la ley no soluciona los problemas, ni promueve cambios en la cultura política, ni asegura la democratización de la gestión pública. Al contrario, en muchas ocasiones esto ha sido el resultado de luchas históricas inclusive al margen de la ley.

“El diseño institucional participativo es importante para promover este derecho, pero si no se toman en cuenta los factores contextuales, el diseño por sí sólo no tendrá el potencial de generar democratización. El éxito de las instituciones participativas está relacionado no sólo con el diseño institucional en sí, sino con la forma como son articulados al diseño, la organización de la sociedad civil y la voluntad política de implementar esos arreglos” (Avritzer, 2008:4). Por esta razón, la operación y efectos de las instituciones varían en función de los actores que la respaldan u obstaculizan su funcionamiento, es decir, no desempeñan sus funciones al margen de los conflictos (Gurza, Isunza: 2009).

Si bien la aplicación de la norma puede presentar ciertas dificultades al momento de su aplicación, no es posible responsabilizar a este hecho como el causante de todas las problemáticas de carácter social y político desencadenadas, porque nos olvidamos la importancia de la presencia ciudadana en éstos procesos para garantizar y encaminar los cambios esperados.

La participación ciudadana es un derecho, por lo tanto, una construcción y una determinación de la sociedad para profundizar la práctica democrática. En este sentido, los derechos no se corresponden exclusivamente con lo que define la norma, por lo tanto, además de todas las formas previstas en las leyes es posible crear, innovar y construir otras formas de participación ciudadana (Córdova, 2013).

En el centro de todo intento participacionista está la conformación de los sujetos de participación, es decir, de alianzas sociales y políticas con juicio y autonomía para construir un imaginario de gobierno de la ciudad y disputar el sentido de la democracia y de las formas de organización económica y social (Barrera, 2001).



Por lo tanto, es un espejismo pensar que la institucionalización de la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno garantizará el ejercicio de los derechos o la democratización de la gestión pública, si de forma paralela y complementaria no se consolida una base ciudadana capaz de incidir y conducir el destino de sus territorios.

### **Limitaciones Sociales y Técnicas**

Si entendemos que el ejercicio de participación no radica exclusivamente en el Estado, es fundamental tomar en cuenta las condiciones sociales, políticas y técnicas del contexto donde se aplica la institucionalización. La praxis social es un elemento clave para comprender este proceso, por lo tanto, en Rumiñahui desde la experiencia de los actores involucrados se han hecho visibles las siguientes:

### **Limitaciones Sociales**

Estas limitaciones tienen relación con la dinámica social presente en el cantón, específicamente con la situación política y organizativa de los habitantes y con las relaciones establecidas entre el estado y la sociedad. De esta manera, para entender el proceso de institucionalización de participación ciudadana, se hace necesario considerar aspectos relacionados con la vida social de los involucrados.

Hasta el día de hoy hay dificultades para entender el proceso de participación, por falta de conocimiento la ciudadanía se encuentra en un estado de letargo y el municipio no puede obligar a participar a la gente, el tema de la participación no es sólo institucional, sino que también depende de la voluntad de los ciudadanos para revisar la ley que está en sus manos, entrar a una página web, comprar una constitución, acceder a la COOTAD, pedir las ordenanzas que ahora se encuentra publicada en la página web (001SP, entrevista, 2014).

Es necesaria una respuesta de la ciudadanía, porque el municipio puede tener una gran infraestructura de participación, pero si los ciudadanos no asisten o no desean asistir es parte de la democracia. Nosotros nos sujetamos a esa decisión, porque son los ciudadanos al fin y al cabo los que construyen, es decir la participación depende de ese actor denominado ciudadano o ciudadana, no depende del gobierno local, porque nuestro rol es instrumentalizar el proceso, dotarles de infraestructura (001SP, entrevista 2014).

Los intereses de la gente son otros, no les interesa lo público, por más convocantes que sean los temas a la gente no le interesa y eso se evidencia en los procesos de capacitación que ha

impulsado el municipio. No se puede dar gusto a todo el mundo, la gente tiene diversos intereses, hay que respetar la decisión de la gente de participar o no participar (001SP, entrevista 2014).

De lo expuesto anteriormente, todas las afirmaciones corresponden a la percepción de los servidores públicos municipales, por lo tanto, desde esta perspectiva las limitaciones para consolidar un proceso participativo promovido desde la institucionalidad, no depende únicamente de sus capacidades, sino sobre todo de las capacidades ciudadanas. Y al ser Rumiñahui un cantón donde la mayoría de la población desconoce este derecho, donde se ha generalizado la apatía política, la falta de interés en lo público y donde los mecanismos e instrumentos de participación implementados por el municipio no tienen la respuesta que se requiere, el proceso se complejiza y pone en riesgo su sostenibilidad.

### **Limitaciones Técnicas**

Estas limitaciones hacen referencia básicamente a las dificultades que el municipio ha enfrentado durante la experiencia de institucionalización de la participación ciudadana. Dicho proceso implicó varias transformaciones en la administración y gestión pública, por tal razón, el rol de la consultoría, la unidad de participación ciudadana, los equipos técnicos y la autoridad; y los cambios en la estructura orgánica – funcional, son elementos cardinales al momento de analizar esta problemática.

La consultoría duró tres años porque al ser una unidad dependiente de la Dirección de Planificación, no tiene la fuerza que debería. No estoy de acuerdo con la contratación de una cuarta consultoría porque el municipio debe ir generando capacidades internas para acompañar el proceso de participación, pero lamentablemente actualmente no tenemos garantías en la contratación de un equipo técnico (002SP, entrevista, 2014).

La unidad de participación en el municipio nace en el 2012, pero somos realmente sólo dos personas a cargo, por eso contratamos una consultoría para implementar el sistema. La consultoría permitió tener cierto nivel de capacidad y entendimiento de cómo implementar el sistema, pero fue una consultoría externa y es mucho mejor contar con técnicos locales, porque una cosa es tener conocimiento de la realidad y otra es tener los criterios técnicos pero no conocer esta realidad, esto ha sido un problema y ha ocasionado cuestionamientos por parte de la ciudadanía (001SP, entrevista 2014).

Las dos primeras entrevistas nos permiten comprender el rol de la consultoría, de la unidad de participación ciudadana y de los equipos técnicos durante el proceso. Situación que además es lógica, ya que la unidad fue el ente encargado de contratar al equipo consultor y la contraparte municipal para trabajar conjuntamente.

En la ausencia de un equipo técnico, de una instancia definida en la estructura municipal, de una metodología de trabajo y en general de experiencia en el tema, la contratación de la consultoría constituye un hito clave para iniciar el proceso en Rumiñahui. Sin embargo, las preocupaciones surgen cuando después de trabajar tres años consecutivos conjuntamente con el equipo consultor, de haber creado la ordenanza y la unidad de participación ciudadana; y de haber implementado la metodología de presupuesto participativo, el municipio no logra consolidar un equipo técnico que le permita continuar y sostener el proceso.

Esta situación, pone en cuestión la institucionalización de la participación ciudadana en el gobierno local, porque si bien la creación de normas y cambios en la estructura municipal no garantizan el éxito de la experiencia; y sin negar que sean procesos que requieren de tiempo para ver resultados, si es preocupante que al cuarto año de implementación no exista un equipo técnico definido y persista la necesidad de contratar nuevamente la consultoría.

La autoridad se desentiende de los temas de participación. Esto por un lado, ha permitido construir un proceso sin mucha injerencia, pero por otro lado, impide la posibilidad de tener una línea de conducción más fuerte desde el municipio. Aparece como una figura que no está ni en contra ni a favor. No hay una claridad política desde la municipalidad respecto de este tema y por lo tanto no existe interés de promover el proceso (003 CON, entrevista, 2014).

La autoridad local concentra su atención en mega proyectos y la participación ciudadana está encaminada al presupuesto participativo donde se concentran pequeñas obras. El proceso sigue funcionando pero no es un tema que se asume con mucho interés. Se cumple con la norma, por esta razón, la unidad de participación está invisibilizada, no tiene un diálogo permanente con la autoridad y su trabajo se vuelve silencioso y de bajo impacto (002 CON, entrevista 2014).

Cuando se hace referencia al rol de la autoridad local, la percepción generalizada es que el tema de participación ciudadana actualmente no constituye una prioridad. Es decir, existe

en la medida que le permite al municipio cumplir con la normativa, pero no es una apuesta política de su gestión. Esta posición, tiene directa relación con las limitaciones de carácter técnico mencionadas anteriormente, ya que la unidad creada para los fines de participación ciudadana, además de no contar con un equipo técnico fijo, se encuentra supeditada a la Dirección de Planificación.

Desde esta perspectiva, las problemáticas desencadenadas por la experiencia de participación ciudadana en Rumiñahui, son el resultado de ciertas prácticas que han puesto de manifiesto el conformismo de la gente frente a la norma, la ausencia ciudadana en la gestión pública y las deficiencias técnicas que no han permitido consolidar un equipo de trabajo al interior del municipio.

Por lo tanto, es un espejismo pensar que el cumplimiento de la norma y sus respectivas implicaciones a nivel institucional generan todas las condiciones técnico - políticas que se requieren para transversalizar a la participación ciudadana como una política pública que garantice el cumplimiento de este derecho. Es fundamental, que además de ser un requisito obligatorio para los gobiernos locales, se convierta en el nuevo paradigma de la gestión pública democrática.

### **Aportes del Proceso a la Gestión Municipal**

A pesar de las limitaciones de carácter social, político e institucional propias de la implementación de un proceso nuevo que surge sin condiciones ni experiencia en el tema, es válido destacar los aportes que han permitido retroalimentar a la gestión pública municipal. En este sentido, se resalta la reactivación de los temas sociales y culturales, el proyecto para consolidar un equipo técnico municipal, la comprensión del proceso por parte de algunos servidores públicos y el fortalecimiento del vínculo entre ciertos sectores de la comunidad y el municipio.

Una influencia positiva de este proceso es que actualmente el municipio ya considera la parte social, esto se reflejan en los programas de tipo social realizados, de hecho la Dirección Cultural ahora ya tiene presupuesto y funciona (001CG 2011-2012, entrevista, 2014). La institución ha crecido físicamente y actualmente existe una oficina a cargo de promover la participación ciudadana. Ya no es simplemente el palacio municipal con los concejales, sino que ahora con el vínculo que tenemos a través del presupuesto participativo al menos conocemos a los funcionarios municipales (001 CD, entrevista, 2014).

Las propuestas ciudadanas definidas a través del presupuesto participativo, permitieron repensar al interior del municipio la importancia de las políticas, programas y proyectos sociales para la comunidad. Es decir, evidenciaron que además de las necesidades de infraestructura básica, los problemas de carácter socio – cultural, son una preocupación latente que debe ser tomada en cuenta por el municipio. La consecuencia positiva de esta reflexión fue la reactivación del trabajo de ciertas direcciones departamentales a cargo de lo social y cultural con escaso presupuesto.

Las débiles condiciones técnicas para la implementación del proceso siempre fueron una limitante desde sus inicios. Situación que a través de varias estrategias como la contratación de equipos técnicos externos especializados en el tema y varios procesos de capacitación, no ha logrado superar sus deficiencias. Lo interesante de esta problemática es que actualmente el municipio ha adquirido conciencia para mejorar esta situación.

Hay mayor preocupación por asumir la función de participación para garantizar la inversión de presupuesto participativo porque ya se piensa en la posibilidad de crear una Dirección de Participación Ciudadana con mayores capacidades técnicas de gestión (001CON, entrevista, 2014).

La práctica de involucrar a la ciudadanía en la gestión municipal no ha sido fácil, ha costado mucho que los funcionarios comprendan que hay un nuevo escenario político, jurídico, constitucional que marca una hoja de ruta diferente. Sin embargo, de a poco se ha ido avanzando porque muchas direcciones incluso se han beneficiado con los proyectos de presupuesto participativo en la medida en la que se activa su gestión con presupuesto que no estaba previsto (001SP, entrevista, 2014).

Al ser la participación ciudadana un proceso nuevo para este cantón, resulta interesante constatar que todas las problemáticas desatadas a lo largo del camino, han servido para educar al personal municipal sobre las funciones, responsabilidades e implicaciones a nivel institucional. Se reconoce que aún falta mucho para consolidar una gestión pública participativa, sin embargo, ésta experiencia ha permitido modificar sobre todo las relaciones entre las unidades que conforman la Dirección de Planificación; y entre Direcciones Departamentales.

Así por ejemplo, el presupuesto participativo requiere del trabajo articulado y coordinado primero entre la Unidad de Participación Ciudadana y la Unidad de Planificación del Desarrollo al momento de empatar las propuestas ciudadanas con la Planificación del Territorio, luego con la Unidad de Proyectos para convertir dichas propuestas en proyectos factibles, etc. Y entre Direcciones porque una vez identificados los proyectos las instancias encargadas de ejecutarlos son las diferentes direcciones dependiendo del tema: salud, educación, cultura, seguridad, etc.

La creación de la unidad de participación ciudadana como parte del orgánico – funcional permitió socializar el rol y las implicaciones de esta nueva función a nivel de las direcciones departamentales, y esto ha permitido que de manera paulatina los funcionarios asimilen el proceso para ir cambiando la práctica del trabajo descoordinado entre direcciones e ir incorporando a la participación ciudadana en la gestión pública. Las dificultades persisten pero los avances han aportado en el respeto a las propuestas ciudadanas al momento de su ejecución (002SP, entrevista, 2014).

En este sentido, si el municipio logra afianzar los aprendizajes adquiridos a partir de la experiencia de participación ciudadana, se podrá empezar a sentar las bases para iniciar un proceso de transformación que permita romper con “prácticas tecnocráticas, burocráticas y jerárquicas arraigadas en la gestión pública propias del modelo neoliberal” (Pradilla: 2009) y dar paso a la construcción de una gestión democrática donde prevalezcan prácticas participativas, horizontales y transparentes acordes a lo que establece el vigente marco social, político y jurídico del país.

El manejo jerárquico es una práctica común de las instituciones públicas, por esta razón ha sido muy difícil incorporar la participación ciudadana, sin embargo, se han logrado ciertos cambios en los funcionarios, porque ya se involucran en los espacios de participación como las asambleas cantonales y territoriales. Situación que les ha permitido conocer la opinión de la gente y cambiar de actitud frente al proceso, sin embargo, éstos cambios toman tiempo y posiblemente en los siguientes años se puedan ver mejores resultados (002 CON, entrevista, 2014).

### **Aportes del Proceso a la Comunidad**

De igual manera, consideramos pertinente tomar en cuenta las influencias positivas que este proceso ha dejado, sobre todo a la población que de alguna manera participó en los

diferentes espacios y mecanismos promovidos por el Gobierno Local de Rumiñahui. Frente a lo cual, cabe destacar la posibilidad de conocer el funcionamiento interno del municipio, la difusión del derecho de participación ciudadana, el conocimiento de las principales problemáticas de los barrios del cantón, las obras del presupuesto participativo, la madurez en las propuestas definidas para el presupuesto participativo, las iniciativas ciudadanas y en general los aprendizajes que han adquirido con esta nueva experiencia.

La comunidad ha adquirido conocimientos sobre las actividades que desempeña el municipio. Una parte de la ciudadanía ha despertado y ha empezado a conocer sus derechos, las autoridades ya no son vistas como un tabú, conocen la estructura del municipio y su funcionamiento. La comunidad de alguna forma se ha educado políticamente y conoce más los problemas del cantón (004CG 2012 – 2014, entrevista 2014).

Una cosa es tener información del funcionamiento del municipio desde fuera y otra muy distinta ver desde dentro, los miembros del comité ha podido aterrizar en esta realidad y entender que las cosas no son tan simples como se plantean desde fuera. Por lo tanto, han comprendido que hay una serie de normas, ordenanzas, un proceso de contratación pública que toma tiempos, que no es un tema de inmediatez (001SP, entrevista, 2014).

La larga tradición de la gestión pública en nuestro país se ha caracterizado por ser un espacio cerrado a la ciudadanía, a excepción de pocas experiencias locales que innovaron a través de la participación ciudadana. Como ya lo hemos mencionado, el caso de Rumiñahui se enmarca en los gobiernos que no experimentaron sino hace tres años este proceso, sin embargo, bajo el intento de democratizar la gestión incluyendo a la ciudadanía en cumplimiento a la norma, la población involucrada reitera que además de educar a los funcionarios también educó a la ciudadanía.

Sobre todo la población directamente involucrada, como los integrantes del comité de gestión y participación ciudadana, gracias al permanente diálogo y acercamiento con los servidores públicos y autoridades, actualmente conocen los procesos y funcionamiento de la institución. Consideran que este conocimiento es fundamental al momento de exigir los derechos, porque sólo con conocimiento de causa es posible aportar y orientar el mejoramiento de la gestión en beneficio de la comunidad.

De igual manera, al ser delegados a un espacio de participación a nivel cantonal, tuvieron la posibilidad de conocer varios barrios urbanos y rurales, y por lo tanto, palpar las principales problemáticas que atañen a la población. En este sentido, este espacio les permitió dimensionar que la participación, además de ser un derecho ciudadano, es la oportunidad para comprender la dinámica institucional y la realidad social, económica, política y cultural de su cantón.

Esta condición permite que la participación entrañe dinámicas de apropiación social del territorio y coadyuve en la formación de sentidos de pertenencia e identidad para evitar la desapropiación territorial, cultural y la fragmentación social a la que la ciudad ajena conduce (Barrera, 2001:36).

Las opciones que puede brindar la participación ciudadana en los territorios confirman, por un lado, la necesidad de continuar involucrando a la población en la gestión pública, y por otro lado, la importancia de promover procesos participativos y democráticos en los barrios para garantizar la legitimidad y representación de las personas que llegan como delegados/as hasta estos espacios.

A pesar de las limitaciones la comunidad se benefició a través del presupuesto participativo, porque varios barrios periféricos se beneficiaron con obras relacionadas para salud y servicios básicos. Son procesos importantes que requieren ser mejorados y fortalecidos. Loreto consiguió obras de alcantarillado y agua potable para algunos sectores y paralelamente se construyó la casa comunal. En Rumipamba se mejoró el subcentro de salud, mejoramiento de la escuela. En otros sectores, el presupuesto se utilizó para procesos de capacitación de jóvenes (002CG 2011-2012, entrevista 2014).

Definitivamente la participación ciudadana cobra sentido cuando las acciones de población de comunidades, ciudades o barrios se materializan a través de obras, programas o proyectos concretos. Es decir, la participación cobra vida y se sostiene en la medida que brinda beneficios y oportunidades. En el caso de Rumuñahui, las obras de presupuesto participativo, aunque mayoritariamente se encaminaron hacia la obra pública, han generado niveles de satisfacción en el cantón.

A los integrantes del comité nos permitió comprender los tiempos reales y funcionamiento de la gestión pública, así por ejemplo, ahora sabemos todo lo que implica la construcción de una obra o un proceso de capacitación etc. Fue un proceso educativo y ayudó para orientar mejor a



la comunicad en el segundo año de presupuesto y evitar que las obras solicitadas se queden en propuestas básicas (006CG 2011 – 2013, entrevista, 2014).

Ahora las propuestas de la gente son sustentadas y no ideas sueltas como en los primeros años. Por lo tanto, se han dado los primeros pasos para lograr la incidencia de la ciudadanía en la gestión local (002CON, entrevista, 2014).

En ciertos sectores se ha logrado superar la mirada individual para la inversión del presupuesto, se empieza a pensar en el beneficio de mayor impacto. Esto se reflejó en la priorización del proyecto de agua potable y alcantarillado para beneficio de toda una parroquia (001CON, entrevista, 2014).

Si bien los niveles de asistencia en los espacios de participación previos a la definición del presupuesto participativo no fueron los esperados, la discusión de las problemáticas permitió generar ciertos niveles de conciencia social y capacidades de reflexión para discernir y priorizar obras y proyectos. Por lo cual, en algunos sectores se logró encaminar el presupuesto hacia sectores más desfavorecidos y para proyectos de mayor impacto social.

Quando inició el proceso no teníamos ningún conocimiento, no sabíamos en qué nos metíamos. Sin embargo, gracias a las capacitaciones y al interés de algunos ciudadanos ahora tenemos un conocimiento más claro del proceso. Yo asumí la responsabilidad de ser integrante del comité como lo hago para un trabajo, razón por la cual, me empeñé en conocer e incluso aprendí a utilizar la computadora para poder acceder a información (008CG2012 – 2014, entrevista 2014).

Existe un sector de la población que actualmente gracias la experiencia implementada por el gobierno local conoce la importancia de reivindicar el derecho de participación ciudadana, y sobre todo las personas que se relacionaron directamente, además de conocer el funcionamiento e implicaciones del proceso, lograron desarrollar ciertas destrezas personales, de liderazgo social; y encaminar iniciativas ciudadanas para beneficio de ciertos sectores de la población.

Es factible hacer proyectos desde la ciudadanía, el comité cantonal de mujeres sacamos un proyecto de micro emprendimiento con la ESPE. La propuesta fue para talleres de capacitación a grupos de mujeres. El proyecto tiene tres fases, la primera es la capacitación, la segunda

identificación de potenciales micro emprendimientos y la tercera el acompañamiento desde la ESPE para la obtención de créditos. Se involucran los estudiantes de los últimos años para hacer los estudios de factibilidad de los proyectos (009CG 2012 – 2014-3, entrevista, 2014).

La participación ciudadana no constituye sólo una herramienta para incidir en la gestión pública, es también un espacio formativo que permite construir ciudadanía a través de acciones encaminadas hacia el bienestar común. Es decir, genera conciencia en la población sobre las problemáticas del cantón y capacidades para plantear posibles soluciones al margen de la institución. En este caso, el grupo de mujeres proyectó la idea de emprendimientos como una alternativa socio- económico para esta población.

La experiencia de participación ciudadana en Rumiñahui ha dejado varias lecciones y aprendizajes tanto a los actores institucionales como sociales. La implementación del sistema más allá de sus limitaciones o avances expresados durante el proceso, ha despertado en algunos sectores de la población, el interés de participar y continuar el debate sobre los sentidos de la participación.

Es decir, de alguna manera se ha visibilizado un derecho y una práctica política con potenciales para la democratización de la gestión en el territorio, totalmente ausente en la cultura política del cantón. Por lo tanto, en la medida que la ciudadanía continúe involucrándose será posible aprovechar los mecanismos de participación institucionalizados, fortalecer el poder ciudadano y su capacidad de movilización para garantizar una real ciudadanización de la gestión pública.

## CONCLUSIONES

La investigación parte de la problemática que surge a partir de la institucionalización de la participación ciudadana en un contexto caracterizado por la escasa presencia de acciones sociales y ciudadanas en la gestión pública. Es decir, frente a las interrogantes que emergen de la incompatibilidad de la norma que promueve el derecho de participación con las condiciones sociales necesarias para ejercerlo. En este sentido, la hipótesis planteada es que la política de institucionalización de participación ciudadana en un contexto fragmentado socialmente y con una débil condición de ciudadanía, limita la configuración de un proceso participativo autónomo capaz de incidir en la gestión del territorio.

Para el análisis de esta problemática consideramos un marco teórico que nos permita comprender la participación ciudadana bajo la visión contra hegemónica que busca institucionalizar la democracia con principios de pluralidad, inclusión, creatividad, articulación, horizontalidad, deliberación y participación en el Estado y la Sociedad en su conjunto. En este contexto, consideramos la categoría de ciudadanía para comprender la participación como un derecho, el tema de participación ciudadana es abordado desde diferentes perspectivas y con diferentes propósitos, enfatizamos los conceptos relacionados con procesos de profundización democrática donde la acción colectiva y el poder ciudadano constituyen la base fundamental para la promoción y sostenimiento.

La institucionalización de la participación ciudadana constituye una de las principales categorías de análisis de la investigación, por lo tanto, tomando en cuenta que este proceso ha generado debate frente a la autonomía social consideramos importante mencionar las diferentes posiciones que reflejan sus ventajas y limitaciones, pero para evitar establecer un análisis sesgado a partir de categorías opuestas, revisamos el aporte de autores que proponen la convivencia de ambas formas de participación (autónoma e institucional) en los procesos de construcción democrática. Finalmente, considerando que la investigación se ancla en un estudio de caso realizamos una breve revisión de categorías analíticas relacionadas con la gestión local, planificación y presupuesto participativo.

El marco normativo que promueve el derecho a participar en la gestión pública a nivel nacional y local presenta un contexto favorable a través de instrumentos, mecanismos y

espacios institucionalizados desde todas las funciones del Estado. Sin embargo, la situación social, cultural y política no se corresponde con la demanda que genera este proceso debido a la generalizada ausencia de actores sociales con capacidades asociativas y de incidencia. El Gobierno de Rumiñahui inscribe su experiencia de participación en esta misma realidad provocada por la permanencia de una cultura política clientelar, por el desconocimiento de las problemáticas sociales del cantón y por la dinámica individualista instaurada en la zona urbana.

En este contexto, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Rumiñahui implementó el proceso de Presupuesto Participativo del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana básicamente en cumplimiento al mandato constitucional y a la norma legal donde se establece que todos los niveles de gobierno deben promover e institucionalizar el derecho de participación ciudadana en todo el ciclo de la gestión pública.

La implementación del Sistema de Participación Ciudadana realizada por el GADM de Rumiñahui enfatizó el proceso de Presupuesto Participativo a través del desarrollo de asambleas ciudadanas con grupos de atención prioritaria y población de la zona urbana y rural. Dicha experiencia partió con asesoramiento externo para la construcción de la metodología, herramientas y estrategias de intervención durante tres años consecutivos que permitieron evidenciar varios hallazgos tanto a nivel sociopolítico como institucional.

A nivel sociopolítico uno de los primeros hallazgos que arroja la investigación es que aún no existen condiciones sociales, políticas e institucionales para instaurar prácticas que aporten a la construcción de formas de democracia participativa complementarias a la democracia representativa, situación que se evidencia sobre todo en la disputa de poder y confusión de roles presente en los espacios ciudadanos frente a la gestión pública y viceversa, provocando así una oposición excluyente que limita la construcción de procesos democráticos en el territorio.

Por otro lado, es visible que el cumplimiento obligatorio de la norma que promueve la participación no garantiza el pleno ejercicio de este derecho ni una real incidencia ciudadana en la gestión municipal. Una de las principales limitaciones es la construcción del poder ciudadano a pesar del contexto político favorable, justificado por la debilidad

organizativa, los bajos niveles de participación, la vigencia de la cultura política clientelar y la desinformación de derechos presente en la población del Cantón Rumiñahui.

Junto a esta problemática, surge una de las principales preocupaciones frente a la institucionalización de la participación que se expresa en el riesgo de pérdida de autonomía de los procesos sociales. La mayoría de los debates se han encaminado a identificar las ventajas y limitaciones del proceso institucionalizado y en menor medida respecto de la posible coexistencia de ambas formas. En el caso de Rumiñahui, las principales dificultades desencadenadas a partir de la institucionalización se resumen en la fuerte injerencia del municipio en los espacios ciudadanos, en la incapacidad de incidir en los procesos de toma de decisiones y en la marcada ausencia de una cultura ciudadana.

Dichas dificultades no surgen únicamente desde la política per se de participación ciudadana institucionalizada, ya que son varios los factores sociales, técnicos, políticos y culturales presentes en el territorio que determinan este proceso. En Rumiñahui, desde la perspectiva de los involucrados los factores que inciden son básicamente: la discreción<sup>25</sup> en la elaboración de instrumentos técnicos y legales a nivel local; así como ciertas prácticas sociales y técnicas que limitan la construcción autónoma de los procesos sociales.

Entre las principales limitaciones de carácter social cabe mencionar la generalizada apatía política, la falta de interés en lo público y la ausencia de respuesta ciudadana frente a los mecanismos e instrumentos de participación institucionalizados a nivel municipal. De carácter técnico, las limitaciones se resumen en la falta de un equipo técnico municipal consolidado que ha generado dependencia con el equipo consultor externo y el cumplimiento obligatorio de la norma.

Finalmente, a pesar de todos los nudos críticos propios de un proceso de participación ciudadana institucionalizado bajo las condiciones mencionadas, la implementación ha dejado varios aprendizajes y aportes tanto a la gestión municipal como a la comunidad involucrada. Entre los más importantes relacionadas con la comunidad cabe mencionar, la posibilidad de conocer el derecho a la participación ciudadana y otros que se derivan de éste como el control social, la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

---

<sup>25</sup> Nos referimos a la elaboración de los instrumentos sin el aporte ciudadano.

Además fue posible dimensionar la dinámica institucional a través de conocer al personal y algunos procesos de la institución municipal como insumos para exigir sus derechos.

De igual manera, la participación en asambleas permitió a la ciudadanía involucrada activar su interés en el tema y conocer varias de las problemáticas sociales presentes en barrios y comunidades del sector urbano y rural, es decir, la participación generó espacios de encuentro e intercambio entre la ciudadanía antes inexistentes. El conocimiento de las problemáticas a su vez, ha permitido dimensionar la importancia de priorizar el presupuesto para los sectores menos favorecidos y seguir promoviendo la participación para garantizar legitimidad en los espacios de liderazgo y representación.

Entre los aportes y aprendizajes a nivel institucional, cabe destacar, la activación de unidades municipales a cargo de los temas socio – culturales a través del presupuesto participativo, dado que algunos proyectos planteados desde la ciudadanía se encaminaron hacia esta temática. Las limitaciones identificadas a lo largo de la implementación del proceso, establecen la necesidad de generar condiciones técnico – políticas para consolidar un equipo municipal que sostenga y fortalezca el sistema de participación.

La experiencia propició varios espacios de discusión y debate entre la ciudadanía y el municipio, no sólo para definir el presupuesto participativo, sino en muchas ocasiones para cuestionar la gestión. Situación que desde el punto de vista institucional puede resultar incómoda, pero desde el punto de vista democrático constituye el derecho de la ciudadanía a expresar sus criterios. En este sentido, el proceso permitió dimensionar a la institución su rol, las funciones, responsabilidades e implicaciones de la participación ciudadana.

En términos generales la institucionalización de la participación ciudadana aunque de forma limitada ha evidenciado la importancia de este derecho en la gestión pública del cantón. Sin embargo, la limitada movilización y prácticas socio – organizativas, la endeble cultura ciudadana, la escasa participación en los diferentes ciclos de la gestión pública son condiciones desfavorables al momento de implementar políticas de participación desde el Estado, por esta razón, la construcción de procesos autónomos capaces de incidir serán posibles sólo si la ciudadanía continúa involucrándose y aprovecha los mecanismos de participación institucionalizados para fortalecer el poder ciudadano y garantizar una real ciudadanización de la gestión pública.

Esto significa que la política de institucionalización de participación por sí sola no garantiza la democratización de un territorio, mientras los sujetos para la participación no ejerzan su derecho con plena conciencia de su situación social. En esta medida, la investigación aporta al debate teórico donde se plantea que la falta de autonomía de los procesos sociales en un contexto donde se encuentra institucionalizada la participación ciudadana, no es una condición sine qua non, dado que existen múltiples factores que influyen en este fenómeno, uno de los aspectos más recurrentes es la carencia de actores, grupos, organizaciones y ciudadanía en general empoderada para la incidencia en la gestión pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera. Carolina (2007) “Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: consejos asesores presidenciales”, en *América Latina Hoy* 46, FLACSO, Chile.
- Archon Fung y Erick Olin Wright (2003) “En torno al gobierno participativo con poder de decisión”, en A. Fung y E.O Wright (editores), *Democracia en Profundidad*, The Real Utopias Project, Universidad Nacional de Colombia: Bogotá.
- Auyero Javier (2001) *La Política de los Pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*, ediciones Manantial, Buenos Aires, Argentina.
- Avritzer Leonardo (2008) Instituciones Participativas y diseño institucional algunas consideraciones sobre las variaciones de participación en el Brasil Democrático, *Opinión Pública*, Vol 14, Brasil.
- Barrera Augusto (2007) *La participación en el debate político y constitucional actual*, Secretaría Técnica de Ecuador Dialoga, Quito - Ecuador
- Blanco, Ismael y Ricard Gomá (2003). “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 26, Caracas.
- Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer (2004) “Para ampliar el canon democrático”, (Introducción) en *Democratizar la democracia*, Fondo Cultura Económica, México.
- Bobbio Norberto (1986) *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México – DF.
- Bosch y Portugal (2010) *Ciudadanías Rurales: nuevas herramientas de participación ciudadana y control social en Saavedra y Uncía*, DED, Red PCCS, editores plural, la Paz – Bolivia.
- Burbano Rafael, Naranjo I, Jarrin S, Fournier G. (2011) “Participación en el poder político” en: Tendencias de Participación Ciudadana en Ecuador- Colección Discusiones No. 71- SENPLADES, Quito
- Cabrero Enrique (2008) *Innovación Local en América Latina*, CIDE, México – DF.
- Chaguaceda Armando (2008) Participación Ciudadana y espacio asociativo: desafíos en el contexto urbano” en Chaguaceda, A. (ed.) Participación y espacio asociativo, publicaciones Acuario, La Habana.
- COMUNIDEC-Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) (2011) Informe Final de la Consultoría: Propuesta Conceptual y Metodológica y Mecanismos de Participación Ciudadana en el país, Elaborada y Consensuada con la ciudadanía a fin de fortalecer la participación en las diferentes fases de la gestión de lo público Fundación de Desarrollo, Quito.
- Coraggio José Luis (2004) *Descentralizar: bajar y dar de nuevo. La participación en juego*, FLACSO – Sede Ecuador.
- Coraggio José Luis (1991) *Participación Popular y vida cotidiana*, en: J.L. Coraggio: Ciudades sin Rumbo. SIAP – CIUDAD, Quito – Ecuador.



- Córdova Vinueza Paúl Holger (2013) *Derechos de participación sin poder popular: tensiones institucionales y disputas sociales*, ALAI, América Latina en Movimiento. Ecuador.
- Cunill Nuria (1991) *La Participación Ciudadana: Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas – Venezuela.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (2006) Introducción, para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. En coords. Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Alfo Panfichi, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*: Fondo de Cultura Económica – CIESAS – UV. México.
- Delgadillo, Javier (2008) *Política Territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*, UNMAM, México.
- De Sousa Boaventura (2004) *Democratizar la Democracia: Los caminos de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Documento: Sistematización de cinco experiencias participativas en el Ecuador (2009), Proyecto Minga Ciudadana: Democracia, Participación y Cambio Social, Fundación Terranueva, Quito.
- Duque Paula y Carneiro Ricardo (2001) “Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea” en: Íconos: revista de ciencias sociales. Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina, FLACSO, Quito.
- Espinoza Ma. Fernanda, Muñoz Juan Pablo, Barrera Augusto y Hernández Virgilio (2005) Grupo Democracia y Desarrollo Local. Cuaderno de Lectura: Sistema Nacional de Formación de Liderazgos Democráticos, ACJ-CIUDAD, FMGT, IEE, Sendas, Terranueva, Utopía, Plan, Quito – Ecuador.
- Fedozzi Luciano (2000) Participación, esfera pública y cogestión: Una interpretación del presupuesto participativo basada en el caso de Porto Alegre, en Por una nova esfera pública. Petrópolis: Vozes, Flacso, Buenos Aires.
- Friedmann John (1975) “Planificación en Latinoamérica” en: *Revista Eure: revista latinoamericana de Estudios Urbanos regionales No37*, Instituto de estudios Urbanos y Territoriales Santiago de Chile.
- Friedmann John (1989) Política y participación democrática en la planificación ambiental. En: *Ambiente y Desarrollo*, Santiago de Chile.
- Gertz Manero y Maldonado Alejandro (2010) “Democracia Real y Poder Ciudadano”, Universidad de la Américas, Miguel Ángel Porrúa, segunda edición, México – DF.
- Gonzalez R Esperanza (1995) *Manual sobre Participación y Organización para la Gestión Local*. Foro Nacional por Colombia.
- Greene Ricardo (2005) “Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno”, en: *Revista Eure* (Vol. XXXI, N°94, Santiago de Chile).
- Gurza Lavalle Adrian y Ernesto Isunza Vera (2009) “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”, Documentos de Trabajo, Universidad de Salamanca, en <http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/Gurza%20e%20Isunza,%202010.pdf>

- Isunza y Olvera Coordinadores (2010) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*, CIESAS- Miguel Ángel Porrúa- librero editor, México.
- Larrea María de Lourdes, Larrea Sissy, Leiva Pilar (2005) *Construcción de Ciudadanías en Espacios Locales*, en Buscando Caminos para el Desarrollo Local. Corporación Mashí, Terranueva, Eco ciencia, Quito – Ecuador.
- Lissidini Alicia, Welp Yanina, y Zovatto Daniel (2009) *Democracia directa en Latinoamérica*: Prometeo Editorial, Buenos Aires.
- Melucci Alberto (2010) *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México DF.
- Ortiz Crespo, Santiago (2004) *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*, Santiago Ortiz, Flacso, Quito – Ecuador.
- Ortiz Crespo, Santiago (2008) “Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional (Coyuntura)”, en: *Íconos: Revista de ciencias sociales* No 32, FLACSO, Quito.
- Páez, Américo (2011) *Sistematización del Proceso de Implementación del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana en el Cantón Rumiñahui*, GADMUR, Sangolquí.
- Pascual i Esteve, José Ma (1999). *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputación de Barcelona, Barcelona.
- Pradilla Cobos, Emilo (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco y Miguel Ángel Porrúa Editor, México DF, México.
- Pradilla Emilio (2010) “Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina” *Cadernos Métrópole* No 24, Observatorio das Metrópolis- Sao Paulo, Brasil.
- Pradilla Emilio (2007) *Los políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo* Conferencia magistral en el Seminario Internacional La globalización neoliberal y la planeación urbano – regional, perspectivas para América latina, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 23 y 24 de agosto.
- Pérez Flores Fidel (2010) “Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela”, en *OSAL* No. 27.
- Ramón Galo y Torres Víctor Hugo (2004) *El Desarrollo Local en el Ecuador: historia, actores y métodos*, Abaya – Yala, COMUNIDEC, Quito.
- Ramírez Franklin y Welp Yanina (2011) “*Nuevas Instituciones Participativas y Democráticas en América Latina*”, *Revista Iconos* N° 40, pág. 11 – 20, Quito – Ecuador.
- Ramírez Franklin, Le Quang Mathieu, Bastidas Cristina (2013) *Nuda Política: Democracia Participación y Conflictos Ecuador 2009 -2012*. Primera edición, FES – ILDIS – FLACSO – Ecuador, Quito – Ecuador.
- Rodríguez Blanco, Maricel (2011) “Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina” en: *Íconos: Revista de ciencias sociales* No 40, Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina FLACSO, Quito.
- Rofman Adriana y Villar Alejandro (2006) *Desarrollo Local: una revisión crítica del debate*. 1° Edición, Espacio – Editorial, Buenos Aires.

- Saltalamacchia, Homero y Ziccardi Alicia (2005) *Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación*, en Revista Mexicana de Sociología, año 67, N°1, México.
- Schneider, Cecilia y Welp, Yanina. (1997) *¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur en: Íconos: Revista de ciencias sociales No 40. Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina*, FLACSO, Quito – Ecuador.
- Unda Mario y Aguinaga Margarita (2000) *Como rayo en cielo sereno: Reflexiones acerca de la participación popular en el Ecuador*, CIUDAD, ENSAYOS FORHUM 12, Primera Edición, Quito – Ecuador.
- Unda Mario (2007) “¿Cada cual atiende su juego? participación y cohesión social” *Serie participación y democracia N°1*, Centro de Investigaciones Ciudad, EED, EZE, Quito.
- Ziccardi, Alicia (1998) *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la ciudad capital*. Miguel Ángel Porrúa, IISUNAM, México.
- Ziccardi, Alicia (2009). *Las ciudades y la cuestión social.*: OLACCHI, MDMQ, INNOVAR, Quito

## **DOCUMENTOS**

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (2010)

Asamblea Nacional Constituyente, Quito.

Constitución de la República del Ecuador (2008) Asamblea Nacional Constituyente, Quito.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) Asamblea Nacional Constituyente, Quito.

Ordenanza del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana (2012). Gobierno Autónomo

Descentralizado de Rumiñahui.

Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 (2009) SENPLADES, Quito.

Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado del

Cantón Rumiñahui.

Reglamento de Funcionamiento del Comité Cantonal de Gestión y Participación Ciudadana

de Rumiñahui, 2012 y 2013.

## **GLOSARIO**

*GADMUR*: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui

*PDOT*: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

*SGPCR*: Sistema de Gestión y Participación Ciudadana de Rumiñahui

*OSGPCR*: Ordenanza del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana de Rumiñahui.

*LOPC*: Ley Orgánica de Participación Ciudadana

*COOTAD*: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

*UPC*: Unidad de Participación Ciudadana

*GAD*: Grupos de Atención Prioritaria

*APU*: Asambleas Parroquiales Urbanas

*CPCCS*: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

*CRE*: Constitución de la República del Ecuador

*PNBV*: Plan Nacional del Buen Vivir

## ENTREVISTAS

Ávila José Luis, realizada jueves 20 Febrero de 2014

(Representante del Comité Pro Mejoras del Barrio Santa Rosa - Santa Rosa Parroquia de Sangolquí, Presidente organización “Calle segura” barrio Santa Rosa, ex-miembro del Comité Cantonal de Participación Ciudadana de Rumiñahui 2011-2012, delegado de las Asambleas Territoriales parroquia urbana)

Zuñiga Jaime, realizada lunes 24 de Febrero de 2014

(Vicepresidente del Barrio Loreto, y ex-presidente del Comité Cantonal de Gestión y Participación Ciudadana de Rumiñahui 2011 – 2012, delegado de las Asambleas Territoriales parroquia rural)

Maldonado Diógenes, realizada viernes 28 de Febrero de 2014

(Presidente Asociación de Afiliados Jubilados Pensiones del IESS, y ex-miembro del Comité Cantonal de Gestión y Participación Ciudadana de Rumiñahui 2011 – 2012, delegado de los Grupos de Atención prioritaria-adulto mayor)

Benavides Ana, realizada lunes 3 de Marzo de 2014

(Ex- integrante del grupo de mujeres en acción de Sangolquí, vocal del Consejo Cantonal de Planificación y actual miembro del Comité Cantonal de Participación Ciudadana de Rumiñahui 2012-2014, delegada Asambleas Territoriales Parroquia Urbana)

Campos Patricia, realizada miércoles 5 de Marzo de 2014

(Actual miembro del Comité Cantonal de Participación Ciudadana de Rumiñahui 2012-2014, delegada de los Grupos de Atención prioritaria- discapacidades)

Cárdenas Gabriela, realizada viernes 7 de Marzo de 2014

(Representante de organizaciones juveniles, ex-miembro del Cantonal de Participación Ciudadana de Rumiñahui 2011-2013, delegada de los Grupos de Atención Prioritaria-Jóvenes)

Brito Edison, realizada sábado 8 de Marzo de 2014

(Presidente del barrio San Rafael, ex-integrante Comité Cantonal de Participación Ciudadana de Rumiñahui 2011 – 2012, ex- coordinador del Comité Cantonal de Participación Ciudadana de Rumiñahui 2012 – 2014, delegada Asambleas Territoriales Parroquia Urbana)

Bedoya Susana, realizada martes 11 de Marzo de 2014

(Habitante del barrio San Nicolás, y ex-miembro Comité Cantonal de Participación Ciudadana de Rumiñahui 2012-2014, delegada de los Grupos de Atención Prioritaria-mujeres)

López Yolanda, realizada miércoles 12 de Marzo de 2014

(Representante Parroquia Cotogchoa, y actual miembro del Comité Cantonal de Participación Ciudadana de Rumiñahui 2012 – 2014, delegada Asambleas Territoriales Parroquia Rural)

Pérez Catalina, realizada viernes 14 de Marzo de 2014

(Habitante del Barrio Capelo, delegada de los Grupos de Atención Prioritaria-mujeres)

Pérez Rosa, realizada viernes 14 de Marzo de 2014

(Habitante del Barrio La Colina, delegada de los Grupos de Atención Prioritaria-mujeres)

Duque Armando, realizada sábado 15 de Marzo de 2014

(Habitante del Barrio Capelo, delegado Asambleas Territoriales Parroquia Urbana)

Cadena Pedro, realizada 17 de Marzo de 2014  
(Integrante Comité Pro-mejoras barrio Santa Rosa, Activista político)

Andrango Luis, realizada martes 18 de Marzo de 2014  
(Habitante barrio El Cabre, participante de Asambleas Territoriales Parroquia Urbana)

Ñacata María, realizada jueves 20 de Marzo de 2014  
(Presidenta del Barrio San Vicente, participante de Asambleas Territoriales Parroquia Urbana)

Arce Mónica, realizada viernes 21 de Marzo de 2014  
(Equipo técnico consultor 2011-2013, facilitadora de Asambleas Ciudadanas, y coordinadora de la consultoría 2013)

Páez Américo, realizada lunes 24 de Marzo de 2014  
(Equipo técnico consultor 2011-2012, creador y coordinador del proceso de implementación del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana en Rumiñahui)

Tituaña Marco, realizada martes 25 de Marzo de 2014  
(Equipo técnico consultor 2011-2013 y facilitador de Asambleas Ciudadanas)

Ordoñez Diego, realizada jueves 27 de Marzo de 2014  
(Asesor del Alcalde, del GADMUR e integrante del equipo técnico de la Unidad de Gestión y Participación Ciudadana municipal)

Figueroa Ángela, realizada viernes 28 DE Marzo de 2014  
(Ex-consultora 2011 y actual Jefa de la Unidad de Gestión y Participación Ciudadana del GADMUR)

Bolaños Vanessa, realizada jueves 17 de Mayo de 2014  
(Ex-militante del Foro Urbano Quito y Ex-directora Ejecutiva de la Fundación Terranueva)

Tapia Andrés, realizada 20 de julio del 2014  
(Técnico Especialista de Participación Ciudadana, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social)