

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA  
SEDE QUITO**

**CARRERA: GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de:  
LICENCIADA EN GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL  
SOSTENIBLE**

**TEMA:  
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO METROPOLITANO  
DE QUITO, ZONA CENTRO AÑO 2015**

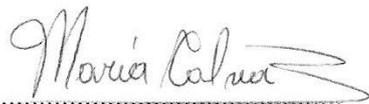
**AUTORA:  
MARÍA OFELIA CALVA CUMBICUS**

**TUTOR:  
GIN EDUARDO DELGADO TORRES**

**Quito, enero del 2017**

## **CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR**

Yo María Ofelia Calva Cumbicus, con documento de identificación N° 1708938806, manifiesto mi voluntad y cedo a la Universidad Politécnica Salesiana la titularidad sobre los derechos patrimoniales en virtud de que soy autora del trabajo de titulación: “LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, ZONA CENTRO AÑO 2015 ”, mismo que ha sido desarrollado para optar por el título de: Licenciada en Gestión para el Desarrollo Local Sostenible, en la Universidad Politécnica Salesiana, quedando la Universidad facultada para ejercer plenamente los derechos cedidos anteriormente. En aplicación a lo determinado en la Ley de Propiedad Intelectual, en mi condición de autora me reservo los derechos morales de la obra antes citada. En concordancia, suscribo este documento en el momento que hago entrega del trabajo final en formato impreso y digital a la Biblioteca de la Universidad Politécnica Salesiana.



Nombre: María Calva

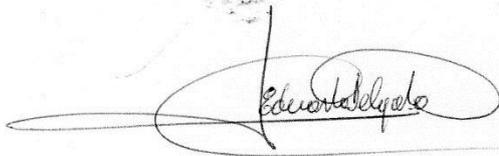
Cédula: 1708938806

Fecha: 30/01/2017

**Declaratoria de coautoría del docente tutor/a**

Yo, declaro que bajo mi dirección y asesoría fue desarrollado el trabajo de titulación “La participación ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, zona centro, año 2015”, realizado por María Ofelia Calva Cumbicus, obteniendo un producto que cumple con todos los requisitos estipulados por la Universidad Politécnica Salesiana para ser considerados como trabajo final de titulación.

Quito, 25 de enero de 2017

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Gin Eduardo Delgado Torres", is written over a horizontal line. The signature is stylized and cursive.

Gin Eduardo Delgado Torres

0101493393

## Índice

|   |    |
|---|----|
| 1. Introducción .....   | 1  |
| 2. Democracia liberal, representación y participación ciudadana.....                                      | 2  |
| 3. Marco legal para mejorar la representación y la participación ciudadana en el Ecuador .....            | 7  |
| 4. Condiciones políticas para la participación ciudadana en el gobierno de la “Revolución Ciudadana”..... | 11 |
| 5. La participación ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito Zona Centro....                       | 15 |
| .....   |    |
| 5.1 Los dirigentes barriales y la participación: .....  | 17 |
| 5.2 La perspectiva de los moradores .....   | 22 |
| 5.3 La visión de las autoridades municipales.....   | 27 |
| 6. Conclusiones .....   | 29 |
| 7. Referencias bibliográficas.....  | 32 |
| 8. Entrevistados.....   | 34 |
| 9. ANEXOS .....   | 35 |
| 9.1 Anexo: I Autorización.....  | 35 |
| 9.2 Anexo: II. Datos de Segmentación e Identificación de los Dirigentes Encuestados.....                  | 36 |

## **La participación ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, Zona Centro, año 2015.**

### **RESUMEN**

El presente ensayo realiza un análisis de la participación ciudadana en las actuales democracias representativas y los desafíos para mejorar esta democracia liberal mediante el mayor involucramiento de la ciudadanía en la vida política de sus comunidades. Para lo cual se acude al nuevo marco jurídico que incluye la participación ciudadana establecido en la Constitución de la República del año 2008, creada en Montecristi. Se analizarán las posibilidades de una consolidada participación ciudadana en el contexto del gobierno de Alianza País y la promoción de la misma, en los gobiernos autónomos descentralizados, para lo cual se tomará como ejemplo el caso de Distrito Metropolitano de Quito Zona Centro en el año 2015.

*Palabras Claves.* Participación ciudadana, democracia representativa, democracia caudillista, democracia disciplinaria, neopopulismo, democracia elitista y revolución ciudadana.

## ABSTRACT

The following essay demonstrates an analysis of the participation of citizens in the current democratic representations and the challenge to improve this liberal democracy through the political involvement of citizens in their communities. For this, we will turn to the new juridical frame that includes the participation of citizens which was established in the Constitution of the Republic in the year 2008, created in Montecristi. We will analyze the possibilities of a consolidated citizen participation in the context of the Alianza País government and its own promotion in the decentralized autonomous governments. For this we will use as an example the case of the Metropolitan District of Quito Zona Centro in the year 2015.

**Key words:** Citizen participation, representative democracy, caudillista democracy, disciplinary democracy, neopopulism, elicited democracy and citizen revolution.

## **1. Introducción**

La participación ciudadana como concepto político alude a las capacidades ciudadanas para influir en el poder político y, también decidir conjuntamente con el poder político. Se apela a la participación ciudadana como un innovador mecanismo para construir democracias participativas como alternativa a las democracias representativas. Se parte del supuesto de que los males que aquejan a las democracias representativas podrían ser sanados con el mayor involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos. La Constitución de la República ha establecido una normativa y una serie de mecanismos para estimular la participación y la construcción del poder ciudadano, facilitando el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas.

Por lo indicado el presente ensayo pretende responder a la pregunta ¿cuánto ha mejorado la participación ciudadana con el nuevo marco legal y los nuevos mecanismos de participación establecidos en la Constitución vigente? Se parte de la hipótesis que para mejorar la participación ciudadana no es suficiente un marco legal favorable e incluyente, sino que además se requiere de condiciones y prácticas políticas concretas que viabilicen una real participación ciudadana, lo cual parecería ser imposible de ejecutarse por parte del actual régimen de gobierno, pese a que fue un ofrecimiento de campaña por parte de la “Revolución Ciudadana”.

Sin embargo, se puede notar que el clientelismo político, el sectarismo y la exclusión orientan la agenda práctica de Alianza País ya que dialogan únicamente con quienes los “apoyan sin cuestionamientos”, en tanto que quienes piensen diferente son marginados e ignorados con calificativos nada respetuosos. Estas prácticas políticas no parecen ayudar al fortalecimiento de la participación ciudadana. De la misma manera, las prácticas políticas tradicionales y el clientelismo político practicado en las administraciones locales, tampoco estarían abonando en favor de una vigorosa participación ciudadana.

La línea argumentativa del ensayo está estructurada en cuatro partes: la primera parte analiza la participación ciudadana como alternativa a la democracia representativa, la segunda parte examina el marco jurídico establecido en la Constitución referido a la participación, la tercera parte analiza las condiciones políticas para la participación

ciudadana en el gobierno de la “Revolución Ciudadana” y, la cuarta parte investiga la participación ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito en la Zona Centro.

Para conocer el estado de la participación en el Distrito Metropolitano de Quito Zona Centro se aplicó una encuesta a dirigentes y moradores de la parroquia Puengasí (método cuantitativo) y se realizó entrevistas a funcionarios del Departamento de Participación Ciudadana del Municipio capitalino-Zona Centro (método cualitativo).

## **2. Democracia liberal, representación y participación ciudadana**

La democracia aplicada en nuestro país es la democracia representativa pero esto no inhibe los afanes de mejorar la democracia realmente existente, porque como señala Sartori (1999), la democracia es ante todo un ideal que desafía a mejorar la democracia política (optimizar la democracia representativa y crear condiciones para la mayor participación ciudadana), construir la democracia social (una sociedad de iguales, sin privilegios) y profundizar la democracia económica (esfuerzo por achicar las desigualdades económicas).

Si la democracia de los antiguos (griegos) reivindicaba el autogobierno directo de los ciudadanos, el ejercicio efectivo y directo del poder por parte del demos, la rotación rápida de los cargos públicos y el gobierno de las leyes, la democracia moderna (liberal) se diferencia de aquella, según Sartori (1999), por los siguientes aspectos: la soberanía popular, la democracia indirecta, la concepción de la dignidad de la persona, el constitucionalismo como limitación del poder y la necesidad de partidos políticos como canalizadores de las demandas ciudadanas.

La democracia indirecta es el resultado de haber hecho la distinción entre titularidad y ejercicio del poder. Según esto, el titular del poder es el pueblo pero éste no lo ejerce directamente sino a través de sus representantes. Por esto se afirma que la democracia moderna es sobre todo una democracia procedimental en el sentido que establece los ordenamientos para establecer quiénes van a gobernar y cómo van a gobernar. A lo mucho la democracia liberal conserva ciertos elementos de democracia directa como el voto, el referéndum o alguna iniciativa legislativa-popular.

Se hace necesario considerar que la democracia para los griegos significó el autogobierno de los ciudadanos (democracia directa), por lo tanto no existía la

diferencia entre participación y representación porque la asamblea estaba integrada por todas las personas que gozaban de la condición de ciudadanos (una minoría social compuesta de militares, patricios y sacerdotes). Las decisiones eran tomadas por consenso (no existía el principio de la mayoría) y los cargos públicos eran asignados por sorteo antes que por elección. La democracia según Heródoto significaba el poder del pueblo o el gobierno del Estado sin intermediarios, por lo tanto, la representación y la participación aparecían fundidas en una misma asamblea (Sartori, 1999). Pero la democracia directa, incluso entre los griegos, ha sido cuestionada. Según Mauricio Merino (1995), la democracia griega no fue realmente el gobierno ejercido por todos los habitantes de la ciudad sino por una minoría selecta con el rango de ciudadanos. Por su parte Rodrigo Borja (1997) considera que:

La democracia directa es un valor puramente conceptual. En rigor ella nunca existió ni puede existir. Ni aún la democracia ateniense, considerada tradicionalmente como modelo de gobierno ejercido por el pueblo, fue realmente directa, puesto que se limitó la participación de la clase esclavista en las funciones directivas de la sociedad. La mayor parte de la población, constituida por esclavos, no tuvo la menor injerencia en ellas.<sup>1</sup>

El mismo Aristóteles tenía dudas sobre el gobierno democrático, o sea del gobierno de todos a favor de todos, por el recurrente peligro hacia una desviación demagógica. “Los decretos del pueblo –escribió Aristóteles- son como los mandatos del tirano” (en Merino, 1995), aludiendo con esto a los peligros de la calidad de las decisiones tomadas por las masas fácilmente manipulables por parte de los demagogos hasta convertirlas en multitudes obsecuentes.

En la actualidad, cuando se habla de democracia es para referirse a la democracia como régimen político de democracia representativa y la democracia representativa según la conceptualización realizada por Joseph Schumpeter es, en primer lugar, un procedimiento o modalidad institucional para resolver civilizadamente el problema del poder del Estado, en segundo lugar, es la competencia pacífica por los votos realizada

---

<sup>1</sup> BORJA, Rodrigo, 1997. Enciclopedia de la Política. México: Fondo de Cultura Económica

por élites políticas para asumir el control del poder del Estado por un período limitado, adoptando en nombre de los ciudadanos, las decisiones fundamentales concernientes a la vida colectiva de una determinada sociedad y, en tercer lugar, el compromiso por respetar un conjunto de libertades como la libertad de expresión, de asociación y la libertad de oponerse pacíficamente al poder del Estado mediante vías legalmente establecidas. La democracia liberal, así entendida, parece contradecir aquellas definiciones como gobierno del pueblo soberano o gobierno de las mayorías. En esta línea de crítica a la democracia como gobierno del pueblo se ubican las teorías elitistas de la democracia propuestas por Gaetano Mosca, Roberto Michels y el mismo Schumpeter, entre otros.

Según Gaetano Mosca, en todas las sociedades existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados; los gobernantes son una minoría pero es el grupo que monopoliza el poder (Mosca 1936, en Sartori, 1999). Según esta tesis, los gobiernos, antes que democráticos, son oligárquicos y piramidales porque el poder descende desde arriba. Por su parte Michels sostiene que la democracia no expresa el poder del pueblo sino el poder de las élites y no escapa al dominio de las élites sobre las masas. Con el nombre de la “ley de hierro de la oligarquía” explica su punto de vista central: tanto en autocracia como en democracia siempre gobernará una minoría, por tres motivos.

En primer lugar porque mientras más grande se hace una organización (partido político) más tiende a burocratizarse, en segundo lugar porque la práctica gubernamental se ve abocada al desafío de la eficiencia lo cual requiere de un liderazgo que tiende a desvincularse de las masas en aras de incrementar su poder y, en tercer lugar, la psicología de las masas es proclive a ser condescendientes con el líder y a dar culto a la personalidad ya que son ineptas para resolver sus problemas. La ventaja de la democracia radicaría en la posibilidad de las masas de escoger periódicamente nuevos líderes y élites a través del sufragio. Según Michels (1984), los líderes, aunque surgen por voluntad de las masas expresada en las elecciones y se autocalifiquen de revolucionarios, suelen divorciarse de ellas y volverse conservadores.

Por su parte Schumpeter, siguiendo la línea argumentativa sobre la concepción de la democracia liberal a la que nos referimos anteriormente, piensa que el régimen democrático no es más que un método político a través del cual el pueblo, como

elector, opta periódicamente entre equipos posibles de líderes. La democracia, así entendida, no pasa de ser un método para legitimar, mediante el sufragio popular, el relevo de élites políticas. El método político, según el autor consiste [...] en un “arreglo institucional para llegar a las decisiones políticas en el que algunos individuos adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1983).

La Democracia, entonces, lejos de alentar la participación y la igualdad, sería una competencia entre líderes políticos organizados en partidos para disputar el derecho legítimo a administrar el Estado. Los partidos políticos, en las democracias modernas, son maquinarias electorales que, inmersas en las lógicas del mercado, ofertan sus “productos” mediante el marketing político, buscando encontrar clientes dispuestos al consumo. De esta manera, los partidos políticos, lejos de pretender formar una conciencia ciudadana crítica, moldean las voluntades de la misma manera que lo hace la propaganda comercial, por eso, el análisis de la democracia, según Schumpeter, debe ser analizado de manera similar al análisis del mercado. La participación ciudadana, a partir de la descripción de la democracia realmente existente realizada por Schumpeter, queda reducida a la relativa discusión y al voto ocasional.

La democracia complementa la participación; sin participación no es posible hablar de democracia. La constatación de esta variable de la democracia no acarrea mayores problemas, pero sí el aspecto de participación ciudadana, la cual es necesaria para que una democracia sea tal. En otras palabras, el debate se ubica entre la posibilidad de la democracia directa en las actuales sociedades complejas o el mejoramiento de la democracia representativa mediante el fomento de la mayor participación ciudadana.

Las democracias modernas son democracias indirectas o representativas. La democracia representativa se basa en el principio de que el pueblo ejerce el poder político a través de sus representantes. Se considera que los gobernantes ocupan el lugar del pueblo y sus actos son realizados como si los hubiera hecho el pueblo. Según Borja (1997), “un gobierno es representativo cuando quienes lo ejercen, elegidos por el pueblo para gestionar sus negocios, obran en nombre del pueblo y sus actos valen como celebrados directa e inmediatamente por el pueblo”.

La percepción común de los ciudadanos es que la democracia representativa es una especie de “ficción política” ya que sus representantes por lo general actúan al margen de los representados o incluso contra éstos. Por esta razón la democracia representativa es criticada continuamente en torno a criterios como los siguientes: la democracia representativa no representa realmente los intereses de los electores sino que se representan a ellos mismos a sus partidos políticos y a poderosos grupos de presión especialmente económicos.

Los liderazgos políticos, sobre todo en América Latina, tienden al personalismo político, al caudillismo y al ejercicio populista del gobierno; la clase política exagera sus privilegios y favorece a sus allegados generando ciudadanos de primera y segunda; la falta de transparencia y la corrupción; la mercantilización de la política obligan a establecer acuerdos con los financistas y los grupos de poder económico; el poder del pueblo se diluye en el real poder de los representantes y los partidos; la clase política ha devenido en una oligarquía de expertos de la política poco accesibles a las necesidades de los ciudadanos; los partidos políticos y los representantes en lugar de promover la ciudadanía cívica y la participación, alientan el clientelismo y la cooptación de los liderazgos ciudadanos; la deslegitimación de los partidos y la representación política responde en favor de la indiferencia y rechazo de la política por parte de los ciudadanos, etc.

Frente al malestar de la democracia representativa y en el contexto de la crisis de la institucionalidad democrática promovida por la ideología capitalista neoliberal, surge en América Latina, en la última década del siglo anterior, el criterio de fomentar la ciudadanía activa o la mayor participación ciudadana en el control, diseño y ejecución de políticas públicas como mecanismo para ampliar la participación ciudadana en las deliberaciones públicas promovidas desde el Estado y desde la sociedad civil (Mariel y Garay, 2014).

Las iniciativas para suscitar la participación ciudadana y la democracia participativa como “alternativa” a la democracia representativa son igualmente abundantes. Cunil Grau (1997, citado por Mariel y Gray, 2014) distingue las siguientes: la acción legislativa directa (iniciativa legislativa popular, referendos, plebiscito, revocación de mandato); la formulación de intereses particulares en las políticas públicas (cabildos abiertos, consejos consultivos, asambleas ciudadanas) y, la gestión en la prestación

de servicios públicos. Como se puede apreciar, la democracia participativa se orienta a promover la mayor participación posible pero articulada a la institucionalidad democrática liberal. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana es la capacidad de la sociedad civil para influir en las decisiones que toman las distintas instancias del poder político.

Algunas de las iniciativas que propician la participación ciudadana han sido recogidas por la normatividad jurídica de varios países entre ellos el Ecuador.

### **3. Marco legal para mejorar la representación y la participación ciudadana en el Ecuador**

La Constitución de la República vigente considera los derechos de participación de los ciudadanos. El Art. 61 señala que los ciudadanos gozan de los derechos a elegir y ser elegidos, a participar en los asuntos de interés público, a presentar proyectos de iniciativa popular normada, a ser consultados, a fiscalizar los actos del poder público, a revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular, a desempeñar empleos y funciones públicas y a conformar partidos y movimientos políticos. El Art. 95 afirma que los ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad y, de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

El Art. 96 reconoce todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno. El Art. 98 garantiza el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos. El Art. 100 establece que en todos los niveles de gobierno se deben conformar instancias de participación para la elaboración de planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía, mejorar la inversión pública, elaborar presupuestos participativos, fortalecer la democracia mediante mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares,

consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

El Art. 101 determina que las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas y en ella existirá la silla vacía que ocupará un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones. Los Art. 103 y 104 plantean los mecanismos para el ejercicio de la democracia directa: la iniciativa popular normativa para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas y la consulta popular.

Como se puede apreciar, la Constitución ecuatoriana se caracteriza por la importancia dada a la participación y por garantizar una serie de mecanismos para el ejercicio de la Participación Ciudadana<sup>2</sup>. Según la Constitución la participación no solo es una forma de incidir e influenciar en las decisiones del poder político sino también es una forma de ejercicio del poder ciudadano mediante la toma de decisiones conjuntamente con el poder político. En efecto, la participación ciudadana que promueve la Constitución se la puede entender de tres maneras: a) como participación en la toma de decisiones en los distintos niveles de gobierno ya sea nacional, regional o local, b) como participación en la elaboración de normas, planes, programas y proyectos de interés público y, c) como participación en el control y vigilancia sobre los representantes y funcionarios públicos con el objeto de evitar la corrupción y la ineficiencia administrativa.

Con estas formas de participación y los respectivos dispositivos para su ejercicio se estaría promoviendo el poder ciudadano y el mejoramiento de las prácticas políticas de la democracia representativa. Pero estas disposiciones para la participación y los dispositivos para su ejercicio (veedurías, consejos consultivos, observatorios, rendición de cuentas, etc.) pueden quedar en buenas declaraciones si no existe el empeño ciudadano para apropiarse de ellos, por una parte, y la voluntad política de las instituciones democráticas para promoverlos, por otro.

Es pertinente señalar que la misma Constitución se contradice en algunas declaraciones sobre la participación ciudadana. Por ejemplo, si el Art. 95 afirma que

---

<sup>2</sup> Según Ospina en la Constitución se menciona 86 veces la palabra participación.  
<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4126/1/Ospina-La%20participacion.pdf>

los ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, el Art. 398, en el contexto de la consulta previa, manifiesta que la participación no es tan protagónica en la toma de decisiones, en efecto, si una comunidad consultada se manifiesta mayoritariamente en contra de un proyecto gubernamental que pueda afectar el ambiente, “la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente (...)”.

Por otra parte, para consolidar la participación ciudadana y el poder ciudadano se requiere de condiciones favorables para que influyan en el fortalecimiento de la sociedad civil. Se requiere promover movimientos sociales, asociaciones comunitarias, colectivos ciudadanos y todo tipo de organizaciones sociales autónomas que viabilicen la participación. Pero esto no siempre sucede ya que las prácticas políticas en lugar de democratizar el poder tienden a concentrarlo, anulando la participación autónoma de la sociedad civil tan exaltada por la Constitución. Para poner un ejemplo, si el Art. 96 reconoce todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, el Decreto Presidencial 016 lo contradice en la medida que promueve una participación de la sociedad civil pero controlada por el poder público.

El art. 26 del mencionado decreto dice que las organizaciones de la sociedad civil podrán ser disueltas, entre otras cosas, por afectar a la paz pública; esta disposición tan general podría ser motivo para disolver una organización que se oponga a una ley o proyecto que puedan afectar alguno de los derechos consagrados en la Constitución por ser considerada que sus acciones afectan la paz pública. Según el politólogo Jorge León (2013), lo que el gobierno pretende con este decreto es “limitar la acción de las ONG y las organizaciones sociales (...) y que no haya contestación de la sociedad civil”. Aunque la constitución promueve la participación ciudadana y el ejercicio del poder ciudadano, normativas menores como la señalada pueden anular o limitar las disposiciones constitucionales que alientan una real democracia participativa. Como ya se dijo anteriormente, la participación ciudadana exige no solo de normas favorables para un real ejercicio de la participación, sino también de condiciones

políticas favorables. Conviene, entonces analizar si las condiciones políticas alentadas por el gobierno de Rafael Correa son propicias para la participación ciudadana.

En el año 2012 se crea el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, en apego a la Constitución de la República, en este Código se clasifican los gobiernos Autónomos Descentralizados, en regionales, provinciales, municipales y parroquiales, dentro de esta clasificación todos los GAD's impulsan la participación ciudadana, creando un sistema de participación ciudadana dentro de sus funciones.

Particularmente en el Art 311 de este cuerpo legal se determina la posibilidad de que un representante de la comunidad participe ocupando la denominada SILLA VACIA con el fin de que la ciudadanía participe en la toma de decisiones del GAD. Así también el Art. 312 se señala la sanción que puede incluir la remoción del cargo de la autoridad municipal que no permita la participación ciudadana.

Como mecanismo de participación es una muy buena opción la silla vacía, lastimosamente las mismas autoridades municipales no promocionan esta posibilidad y muchos dirigentes prefieren trabajar de forma amigable y hasta clientelar con los alcaldes a fin de ser considerados en la asignación de obras

En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en su art.3, tiene por objeto incentivar la organización, participación y control social que la sociedad emprenda por su libre iniciativa para resolver sus problemas e incidir en los proyectos de interés común procurando los derechos de la soberanía popular.

La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en su Art. 1; tiene por objeto regular la organización, funciones y atribuciones de la misma, de acuerdo con la constitución de la República y la ley. La presente ley promueve e incentiva el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana. Así también el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas Art.1, menciona que tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos

constitucionales. Las disposiciones del presente código regulan el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno.

#### **4. Condiciones políticas para la participación ciudadana en el gobierno de la “Revolución Ciudadana”.**

La Participación Ciudadana no solo requiere de un marco legal favorable a la participación, sino también de condiciones políticas adecuadas para su ejercicio. Conviene, entonces, preguntarse si la práctica política o el modo de ejercer el gobierno por parte del Movimiento Alianza País, durante estos 9 años, ha creado las condiciones para la promoción de la participación ciudadana o, por el contrario, ha sido un obstáculo. La respuesta a la pregunta solo será posible contestarla, al realizar una caracterización política del gobierno de Rafael Correa, a fin de determinar el carácter de tolerancia de este gobierno. Para el presente trabajo se considera pertinente, caracterizar a la “Revolución Ciudadana” mediante las categorías políticas de “democracia caudillista” (Sánchez-Parga, 2011) y “democracia disciplinaria” (Dávalos, Pablo 2010).

Las democracias caudillistas en América Latina son el producto del neoliberalismo. Según Sánchez-Parga (2011), el neoliberalismo devastó las instituciones del Estado a favor del gobierno de los poderes económicos mediante la auto regulación del mercado. Según esto, las políticas socioeconómicas neoliberales aplicadas en la región multiplicaron el empobrecimiento lo que condujo a la deslegitimación de los partidos políticos, la institucionalidad democrática y la consiguiente “ingobernabilidad” de las sociedades. La solución política planteada por los organismos internacionales como el FMI y el BM fueron las reformas constitucionales para acentuar la autoridad del poder ejecutivo en deterioro de las otras funciones del Estado. En el caso ecuatoriano, el mismo sistema de partidos fue debilitado mediante reformas tendientes a la participación político-electoral de los independientes, anulando las formas de pertenencia político-ideológica de carácter nacional y la rendición de cuentas a las propias organizaciones políticas, pero favoreciendo la fragmentación de la representación y los localismos políticos. Esta realidad se ha acentuado en la actualidad, en efecto, según el Consejo Nacional Electoral, son 168 los partidos y movimientos políticos habilitados para participar en la contienda electoral del año

2017, de los cuales 16 son organizaciones políticas nacionales (7 partidos y 9 movimientos), 54 organizaciones políticas provinciales, 84 cantonales y 14 parroquiales (El Telégrafo, 25/10/2017).

La crisis de los partidos políticos y el fortalecimiento del sistema presidencialista, ambos causados por las políticas neoliberales, sería la causa para el surgimiento de las democracias caudillistas en América Latina y en el Ecuador. Según el autor, las democracias caudillistas se caracterizan por promover el protagonismo personalista del gobernante, una especie de gobierno entre cesarista, bonapartista y neopopulista.

El cesarismo es un régimen autoritario pero eficiente, ejercido por un gobernante carismático, con fuerte poder personal y con respaldo popular. El bonapartismo es una síntesis de autoritarismo y populismo basado en la subordinación de todo poder al ejecutivo, guiado por una personalidad carismática, que se considera el representante directo de la nación y supuesto árbitro de las contradicciones entre fracciones de clase. Recurre a los referéndums para resolver problemas políticos, exacerbando la manipulación de la opinión pública a su favor. El bonapartismo como forma de ejercer el poder político asume una *supuesta* independencia frente a la burguesía dominante ya que su política coincide con los intereses sustanciales de la clase dominante. Por su parte el populismo es un estilo de gobierno personalista con liderazgo carismático. El populismo promueve una desordenada movilización de masas pero sin brújula política. Lejos de procurar una ciudadanía crítica, alienta el “aborregamiento” de las multitudes. Si lo propio de la democracia es la participación consciente y libre, el populismo exagera las emociones en torno al líder populista, creando la ilusión de la participación y el protagonismo populares. Los líderes populistas hacen de las masas seguidores antes que sujetos críticos, manteniendo una relación clientelista con la base social. Los caudillos populistas, con un discurso maniqueo, suelen, con frecuencia, llevar a los pueblos a defender posiciones contrarias a sus intereses, fascinando con su carisma a las masas pero encubriendo sus compromisos con las oligarquías nuevas y de antes (Cfr. Borja, 1997).

Según Sánchez-Parga las democracias caudillistas son el resultado de la acumulación de poderes (legislativos y judiciales) en el ejecutivo, una fuerte personalización (escénica, mediática y clientelar) en la conducción del gobierno y, en los países subdesarrollados, se presenta como resistencia al modelo neoliberal. Las democracias

caudillistas se consolidan mediante ajustes constitucionales que refuercen los poderes del ejecutivo (hiperpresidencialismo); mediante ajustes socioeconómicos sustentados en el clientelismo electoral (votos) y en el clientelismo gubernamental (cooptación y apoyos a las políticas del ejecutivo) y, mediante un ajuste autoritario y plebiscitario para imponer la dictadura de la mayoría, excluyendo cualquier deliberación. El autor considera, además, que en las democracias caudillistas no se favorecen las alianzas sino las confrontaciones; los adversarios políticos son tratados como enemigos personales antes que adversarios; y, las organizaciones de la sociedad civil críticas con el régimen, son enunciadas como terroristas o desestabilizadores del sistema democrático, a fin de mantener en silencio.

Con el concepto de democracias disciplinarias, Pablo Dávalos (2010) alude a una forma de democracia liberal practicada por los gobiernos democráticos de Latinoamérica autodenominados de izquierda y socialistas, a los discursos que legitiman dichos gobiernos y a su praxis política. Pablo Dávalos acude al concepto de “democracia disciplinaria” elaborado por Michel Foucault, para caracterizar a los gobiernos “progresistas” y liberales de América Latina en la última década. Según Foucault [...] “el poder disciplinario es un poder discreto, repartido; es un poder que funciona en red y cuya visibilidad solo radica en la docilidad y la sumisión de aquellos sobre quienes se ejerce en silencio” (Foucault, 2007, citado por Dávalos, 2010). Según Dávalos, las democracias disciplinarias son la continuación de los programas de los organismos internacionales como el FMI y el BM para asegurar la gobernabilidad de las sociedades a partir del disciplinamiento social. El autor sostiene que:

La democracia disciplinaria es el final del camino de la democracia de la gobernabilidad y de la privatización del Estado. Es una democracia que utiliza la representación y los sistemas electorales como dispositivos del poder. Una democracia que cierra los espacios libertarios, consensuales y críticos. Que absorbe la energía social y la lleva al agujero negro de su propio poder. Que se sustenta en una ciudadanía dócil, sumisa, disciplinada, temerosa y frágil. Que fragmenta las solidaridades sociales y las estructuras organizativas para convertirlas en un momento de su propia dinámica. Que convierte la práctica de gobierno en razón de Estado y el partido de gobierno en partido de Estado.

La democracia disciplinaria es una democracia panóptica en el sentido de que necesita vigilar, ordenar, sujetar y controlar (Dávalos 2010: 364).

La democracia disciplinaria no solo que debilita las instituciones políticas y los partidos políticos sino que amortigua las organizaciones de la sociedad civil. Por eso tras de estas prácticas están [...] “líderes sociales criminalizados y perseguidos por terroristas, están pueblos empobrecidos, solidaridades devastadas, regiones enteras contaminadas, pueblos ancestrales extinguidos” (Dávalos 2010: 365). Las democracias caudillistas, según el autor, realizan lo que el proyecto neoliberal a finales del siglo anterior no pudo concretarlo: la consolidación de la gobernabilidad absoluta mediante el exacerbamiento del temor social para el disciplinamiento social.

La caracterización del gobierno de “Alianza País” a partir de las categorías de “democracia caudillista” (cesarista, bonapartista, neopopulista) y de “democracia disciplinaria” se puede inferir que el régimen político liderado por el presidente Rafael Correa no es favorable a la promoción de la participación ciudadana y, por ende, al fortalecimiento de la sociedad civil.

Si la democracia es participación o distribución del poder, las democracias caudillistas y disciplinarias, por el contrario, se sustentan sobre la base de la acumulación y concentración del poder en la persona del caudillo. Este fenómeno político no solo que destruye las demás instituciones democráticas cuando son subordinadas al poder personalizado del líder, sino que también limita la participación ciudadana en la medida que dicha concentración del poder restringe o anula la transferencia del poder a la ciudadanía, haciendo de las supuestas promociones del poder popular solo una ficción.

Las prácticas caudillistas y neopopulistas del gobierno de la “Revolución Ciudadana” lejos de propiciar una ciudadanía autónoma y crítica, ha alentado el surgimiento de masas de seguidores obsecuentes con el líder y sus políticas o, como señala Dávalos, masas dóciles, disciplinadas sumisas y controladas. El escarmiento es la práctica caudillista para consolidar el poder del líder caudillista e imponer el silencio y el miedo en la ciudadanía. Lo sucedido con los estudiantes de los colegios Central Técnico, Mejía y Montufar son una muestra del poder disciplinario ejercido por el actual gobierno y que luego se convierten en una advertencia de lo que puede suceder con las

reacciones sociales discordantes con las políticas públicas diseñadas desde arriba y que deben ser aceptadas por la ciudadanía. Una ciudadanía disciplinada y controlada renuncia a la participación por miedo a las represalias y a los escarnios públicos (en las sabatinas) de la que puede ser objeto si en público se critica al régimen. Por otra parte, las prácticas disciplinarias fragmentan los vínculos sociales y comunitarios de los ciudadanos, convertidos ahora en ciudadanos buenos y malos, dependiendo del grado de aceptación o discrepancia con el régimen. Una ciudadanía polarizada entre gobiernistas y opositores impide la creación de espacios comunes para el debate y la deliberación sobre asuntos concernientes al bienestar de la comunidad. Un ambiente político como el señalado no es propicio para la participación ciudadana crítica, autónoma y libre y, puede ser un ingrediente más para la abstención de la participación en espacios comunitarios, barriales, locales, regionales y nacionales.

Finalmente, las democracias caudillistas y disciplinarias consideran a las organizaciones de la sociedad civil autónomas y críticas como enemigas del proyecto político del líder neopopulista y serán objeto del sarcasmo, la persecución, la división mediante la cooptación de líderes populares o la creación de organizaciones paralelas afines a la oficialidad. Es público y notorio la manera cómo han sido debilitadas las organizaciones sociales autónomas mediante estrategias orientadas a criminalizar la lucha social y a perseguir a sus líderes con juicios por terrorismo. Con una sociedad civil debilitada y organizaciones sociales controladas con el Decreto Ejecutivo 016, es difícil inferir que la participación ciudadana ha gozado de un entorno político favorable.

## **5. La participación ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito Zona Centro.**

En la década de los 90 se produce una renovación municipal, proponiendo la participación ciudadana como un eje principal, esto como resultado, del levantamiento indígena, la implementación de la descentralización y el cambio de gestión en base de resultados, aspectos innovadores para aquella época.

Llega la década del 2000, la que se inicia con una nueva administración municipal liderada por el Gral. Paco Moncayo, donde se introduce el enfoque de participación ciudadana que representa un cambio en un contexto institucional de tradición clientelar; se crea el Sistema de Gestión de Participación (SGP), mediante la

Ordenanza Municipal 046 aprobada por el Concejo Metropolitano, donde se define como “Un esquema de participación impulsado por la acción de agentes de desarrollo, alineados con la tendencia de innovación de gobiernos locales y descentralización, implantada en la estructura municipal en busca de legitimación en la organización popular.” (Torres 2002: 27)

La participación es tomada como un eje primordial para el ejercicio democrático, es así que se crea e implementa los cabildos: zonales, distritales y temáticos, además se integran varios grupos: barriales, de mujeres, de indígenas, de campesinos y más; a fin de ofrecer a la sociedad mejoras en la calidad del servicio público, así como una diversidad de proyectos con enfoque de desarrollo.

De esta forma se dieron los primeros pasos para oficializar, dentro de la gestión municipal, la participación ciudadana. Sin embargo se debe considerar que la participación es un reto a cumplir, ya que el ser humano comúnmente actúa de forma egoísta e individual, las prácticas que involucran la integración de grupos son cada vez menores; hablar en plural es más fácil que hacerlo en singular; sin considerar que la responsabilidad sobre la ejecución de la participación radica tanto en la institución municipal como en los ciudadanos; como ejemplo de lo descrito, se presenta la cita del investigador Víctor Hugo Torres:

“Con escasos antecedentes en materia de colaboración pública, la ciudadanía quiteña carece de cultura participativa, al menos respecto de las políticas municipales, ante las que suele adoptar una actitud clientelar que forma parte del comportamiento patrimonial y cacical de los partidos políticos, lo que reproducen en la organizaciones barriales y sociales al principio de la lealtad política o personal a cambio de influencias para la consecución de obras” (Torres 2008: 80)

La conceptualización de la participación ciudadana va más allá de las ordenanzas, ya que compromete acciones con resultados, y busca beneficios para la ciudadanía. Lamentablemente el desinterés y desconocimiento se ha convertido en un sentir social que se apodera cada vez más de los ciudadanos, dejando de lado la lucha conjunta por un beneficio común.

Los servidores municipales mantienen un imaginario sobre la comunidad y sus líderes barriales, el mismo sostiene que existe un alto grado de participación a los proyectos

presentados. Sin embargo al momento de elaborarlos se promueven ideas propias, sin consultar previamente la pertinencia de los mismos a la comunidad, peor aún analizar si estos proyectos brindarán soluciones reales a la comunidad. Por esta razón la mayoría de proyectos no tienen éxito y son abandonados; según lo indica el investigador Víctor Hugo Torres, en la siguiente cita:

“Como se advertía, implantar la participación en la estructura administrativa del gobierno municipal, obtiene una condición igualmente significativa como el desplegar una cultura participativa desde adentro de la sociedad civil, cuestión que también se considera como un supuesto propio, innato de las organizaciones sociales y líderes populares, pero que en la hora de la acción no siempre ocurre con la intensidad y calidad esperados.” (Torres 2008: 79)

Para conocer el estado de la participación ciudadana dentro del gobierno local, se realizó una investigación sobre la participación ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito Zona Centro, específicamente en la parroquia urbana de Puengasí. Conviene señalar que debido al tamaño de la muestra, los resultados obtenidos van a reflejar de manera objetiva el ejercicio del derecho a la Participación Ciudadana en la Zona Centro, pudiendo ser una pauta provisional para el conocimiento del estado de la participación en el territorio señalado.

Esta investigación se realizó; bajo la metodología tanto cualitativa como cuantitativa. Dentro del método cuantitativo se aplicó encuestas de manera aleatoria a diez dirigentes barriales así como a cuarenta moradores de la parroquia. En cuanto al método cualitativo se realizó entrevistas a tres autoridades municipales, con el fin de conocer las condiciones y el nivel de participación ciudadana que se realizó dentro de la gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Zona Centro en el año 2015, cuyos resultados a continuación se describen.

### **5.1 Los dirigentes barriales y la participación:**

La presente investigación se realizó mediante una encuesta a diez dirigentes de la parroquia urbana de Puengasí, ubicada al Sur Oriente del Distrito Metropolitano de Quito, con el fin de visualizar cuantitativamente el nivel de participación ciudadana de

los representantes de las comunidades dentro de las actividades del Gobierno Autónomo Descentralizado en el periodo 2015.

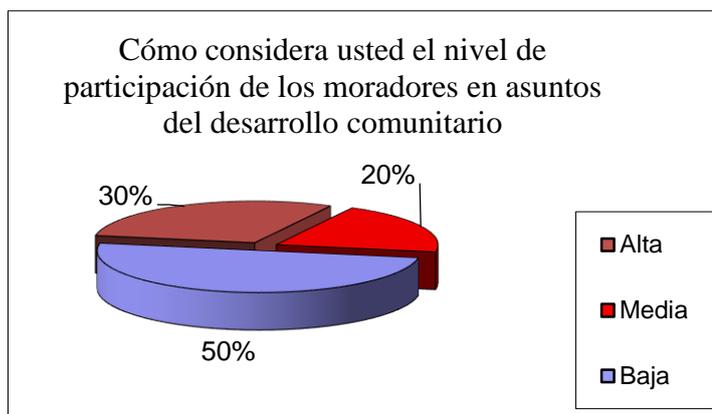


Gráfico 1

Elaborado por: María Ofelia Calva

Dentro de la investigación de campo realizada a los dirigentes barriales, se preguntó sobre cómo consideran el nivel de participación de los moradores, clasificando las respuestas en alta, media y baja, como lo indica el gráfico uno; según la visión de los dirigentes menciona que la participación ciudadana de los moradores es baja.

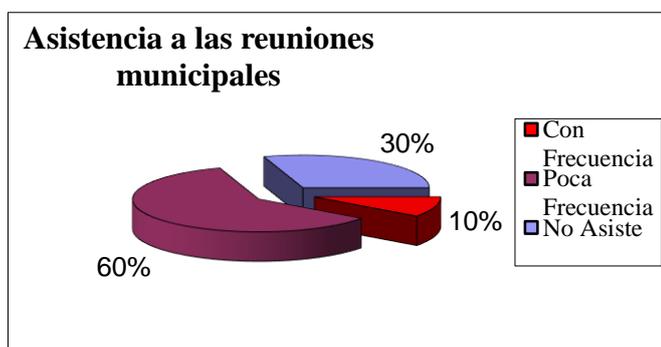


Gráfico 2.

Elaborado por: María Ofelia Calva

La perspectiva de los dirigentes respecto a que si asisten a las reuniones municipales mencionaron que la falta de seriedad de las autoridades en los compromisos asumidos desmotiva la participación de los dirigentes; Entre otras razones señaladas por los dirigentes indica qué, las autoridades municipales tienen una agenda elaborada únicamente con ciertos dirigentes barriales y los planes de desarrollo son generados

desde el municipio no incluyen necesariamente la opinión real de las comunidades, únicamente se presentan proyectos preestablecidos bajo el justificativo de socialización.



Gráfico 3

Elaborado por: María Ofelia Calva

El punto de vista de los dirigentes barriales es que el municipio no incentiva la participación ciudadana. Al preguntarles el motivo, la mayoría considera que las autoridades municipales solo en ciertas épocas como las de elecciones tienen un acercamiento para tratar los problemas que afectan a la comunidad, es decir ofreciendo un incentivo clientelar.

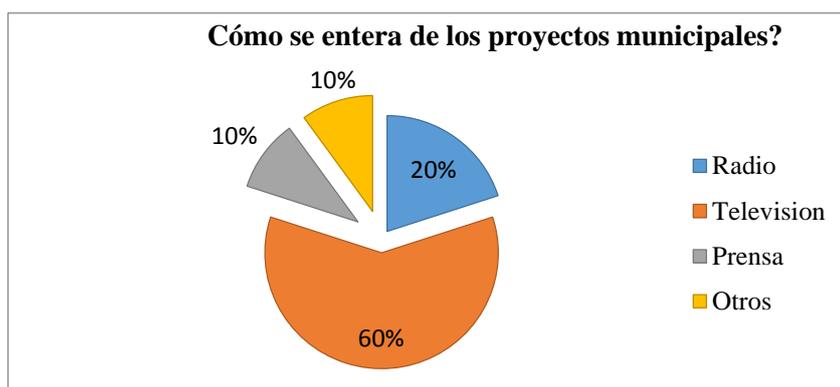
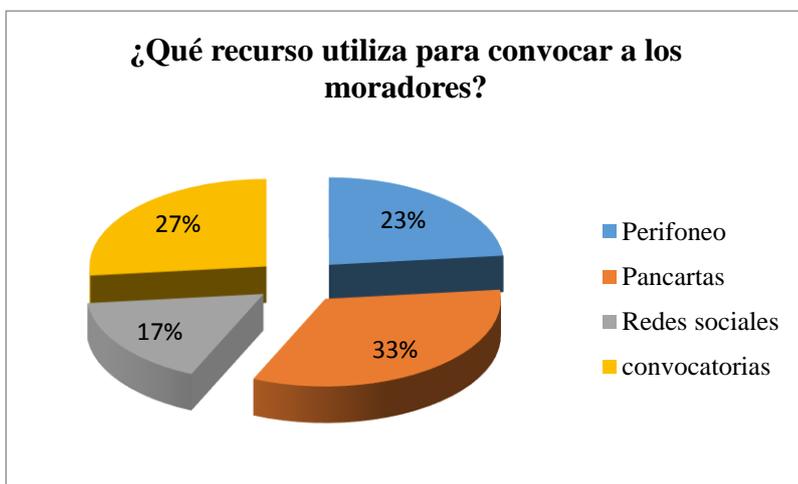


Gráfico 4

Elaborado por. María Ofelia calva

Según la visión de los dirigentes que se explica en el gráfico cuatro, mayoritariamente, el Municipio de Quito asigna ingentes recursos a su publicidad televisiva en medios privados donde se gastan grandes sumas de dinero en campañas publicitarias que

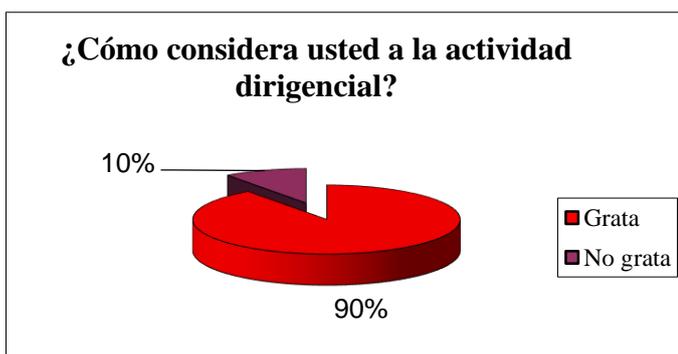
priorizan e individualizan la figura del alcalde de Quito como voz oficial, el segundo y tercer grupo indican que se enteran por la prensa y en particular por el periódico municipal y finalmente lo hace a través de la información radial, ya que existe la Radio Municipal, medio de comunicación que pertenece al Municipio.



**Gráfico 5**

Elaborado por: María Ofelia Calva

Según la perspectiva de los dirigentes barriales mencionan que el recurso más efectivo que les ha resultado para convocar a las reuniones barriales son las pancartas colocadas en el ingreso a los barrios; así como en los negocios del sector, seguido de convocatorias, perifoneo, y por último redes sociales, como lo explica el gráfico cinco.



**Gráfico 6**

Elaborado por: María Ofelia Calva

El punto de vista de los dirigentes barriales consideran que es una actividad grata ya que el directivo cumple su actividad entre el Municipio y la comunidad, con esmero, desinterés y mística de servicio; que tratan de cumplir con su planificación barrial presentando sus necesidades en el Municipio y buscando como sortear los malos tratos de ciertos servidores municipales.

Sin embargo, un pequeño grupo indica que es una actividad no grata y hasta desmotivadora ya que exige el cumplimiento sin horario donde se debe afrontar gastos económicos con dinero propio, para finalmente ser criticados por sus propios vecinos.

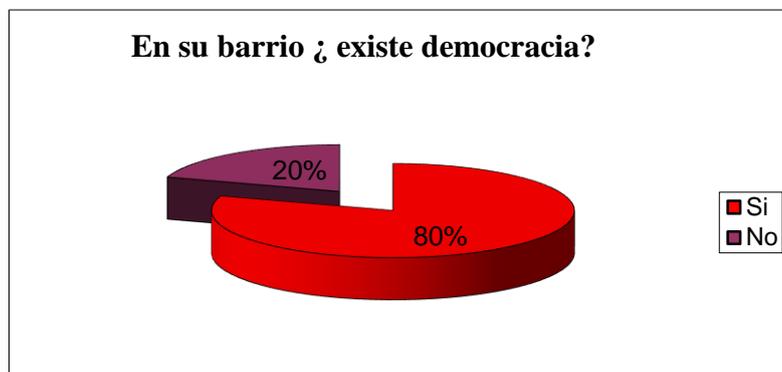


Gráfico 7

Elaborado por: María Ofelia Calva

Según la visión de los dirigentes barriales mayoritariamente considera que si existe el ejercicio democrático en sus barrios, como lo explica en gráfico siete.

El porcentaje mayor, señala que, todas las decisiones tomadas, se cumplen una vez son priorizadas, defendidas y hasta criticadas por los moradores y dirigentes y únicamente en base a votos, se las acoge o se las desecha. Es decir que los planes de gestión barrial se determinan en base a un ejercicio democrático.

Otro grupo puntualiza que el plan de trabajo barrial se ejecuta en base a las prioridades recibidas por escrito y luego, el cumplimiento de las mismas se informaba en las asambleas.

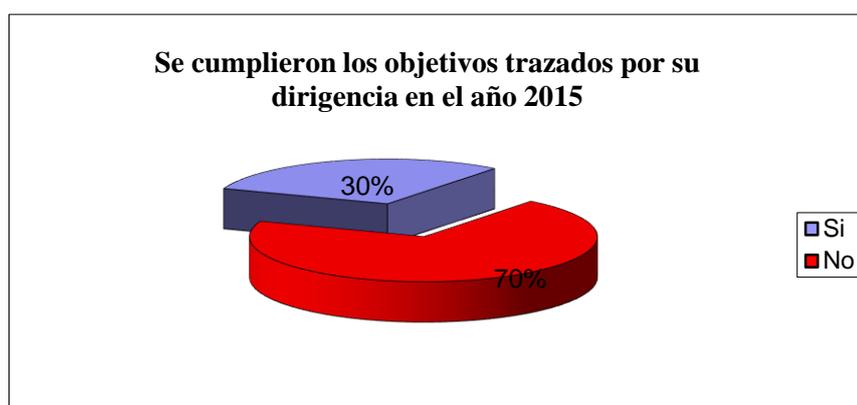


Gráfico 8

Elaborado por: María Ofelia Calva

Desde el punto de vista de los dirigentes barriales la mayoría señala que, no han podido cumplir con sus planes dirigenciales, señalando entre las causas más comunes, la falta

de asignación presupuestaria, seguida por los cambios de autoridades municipales; y un porcentaje menor asegura que cumplió con su plan de trabajo durante el año 2015.

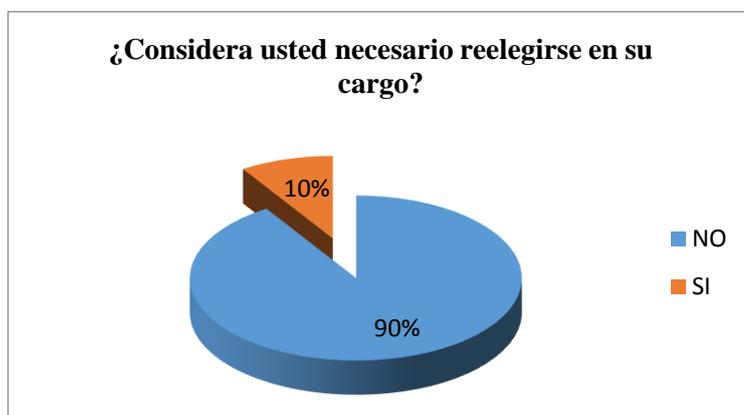


Gráfico 9

Elaborado por: María Ofelia Calva

Al respecto, la visión de los dirigentes dicen no postularse para su reelección por varias razones entre ellas: no ser las personas que decidan sobre el tema, que el trabajo dirigenal exige el apoyo total de la comunidad así como el apoyo de las autoridades municipales, lo cual es muy difícil conseguir.

En tanto que la otra opinión busca la reelección ya que es necesario asegurar la continuidad de la gestión, que en un solo periodo no puede cumplirse.

## 5.2 La perspectiva de los moradores

Como se mencionó anteriormente, esta investigación se realizó en el Distrito Metropolitano de Quito específicamente en la parroquia urbana de Puengasí, a cuarenta moradores, con el objetivo de conocer la visión que tienen sobre la participación ciudadana en su sector, y cuál es su opinión respecto al trabajo realizado por sus dirigentes dentro del Municipio de Quito.

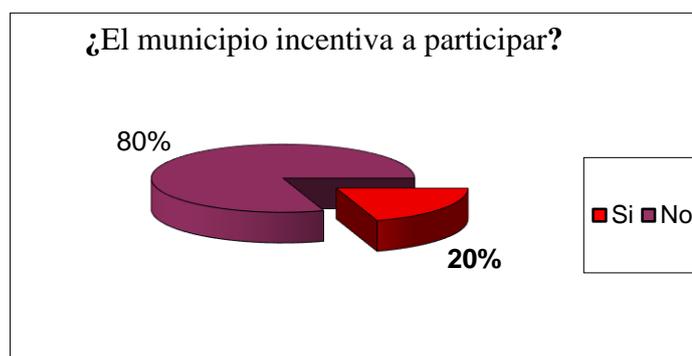
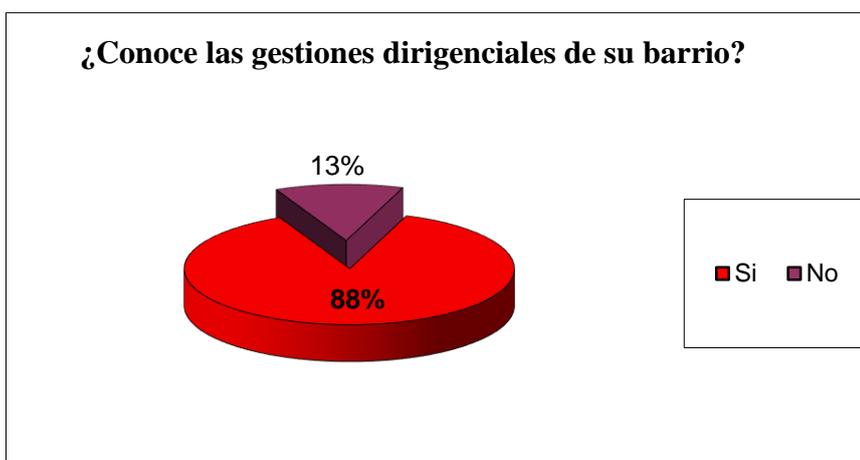


Gráfico 1

Elaborado por: María Ofelia Calva

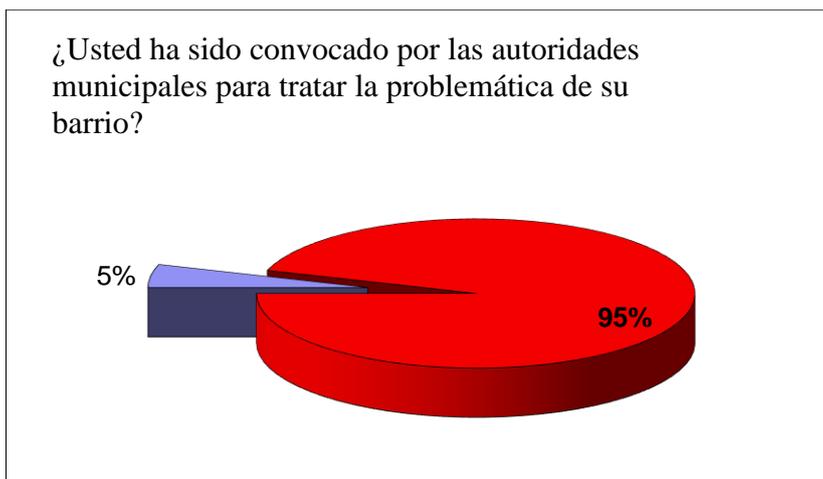
La visión de los moradores considera que el municipio no incentiva la participación ciudadana y que cuando se intenta crear el vínculo de participación, se da únicamente en base al apoyo político. Es decir no existe un incentivo real y desinteresado por parte del Municipio de Quito, ya que solo se permite participar en las decisiones de quienes son parte del movimiento político de gobierno, sin duda la participación implica la interacción, trabajo y servicio de forma colectiva para tratar los diferentes problemas que afecta a una comunidad, barrio, sector, y que gracias a esta unión se producen alternativas de desarrollo para todas y todos.



**Gráfico 2**

Elaborado por: María Ofelia Calva

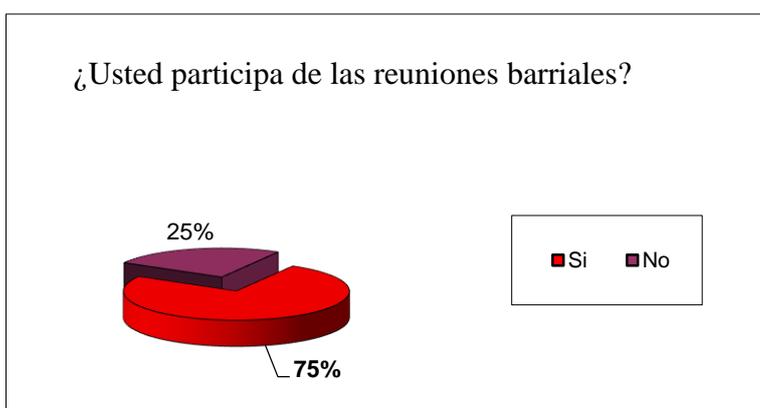
Desde la perspectiva de los moradores la mayoría señala conocer las gestiones que sus dirigentes realizan para el mejoramiento de su sector, es decir la mayor parte de la población conoce de la falta del apoyo municipal al sector, porque han estado presentes reclamando obras y hasta el espacio de la silla vacía para intentar ser escuchados, sin tener éxito, siendo víctimas de marginación por parte de las autoridades municipales, quienes creen que únicamente el centro histórico es responsabilidad municipal.



**Gráfico 3**

Elaborado por: María Ofelia Calva

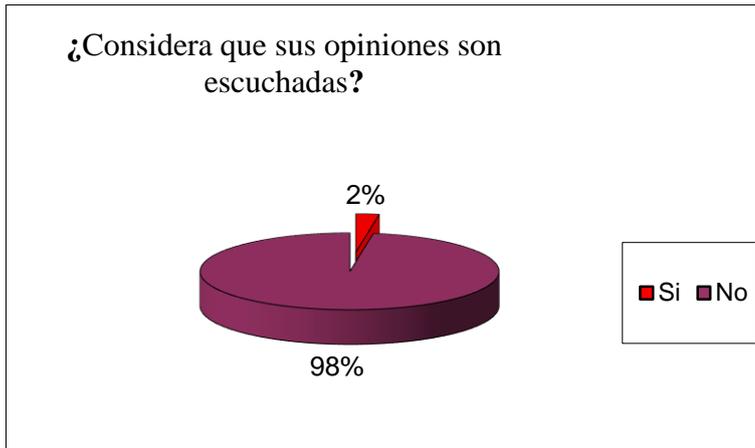
La percepción mayoritaria de los moradores es que el municipio no promueve el diálogo sobre los problemas del barrio, mencionan además que es una entidad pública que excluye a toda persona que no sea parte del movimiento político de turno, razón por la cual no son convocados. Sobre la problemática de los barrios nunca se la discute solo se la asigna cuando hay suerte.



**Gráfico 4**

Elaborado por: María Ofelia Calva

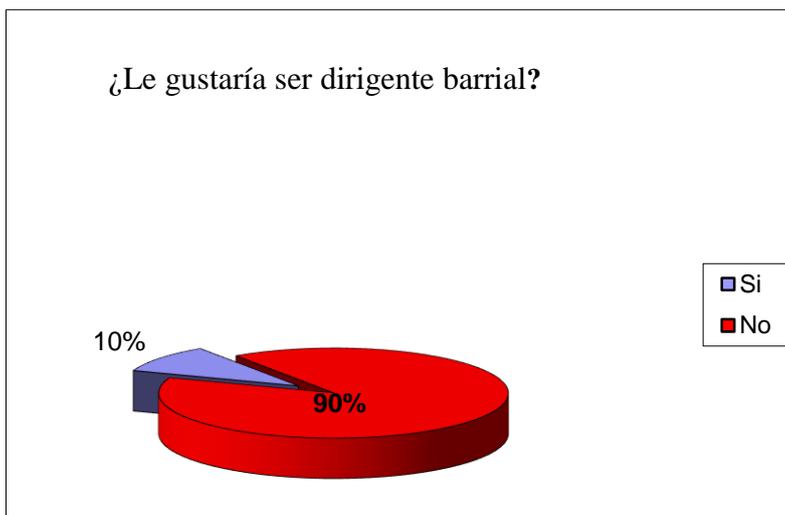
Desde el punto de vista de los moradores manifiestan que la mayoría participa en las reuniones barriales, ya que es el momento propicio donde pueden ponerse al corriente de las actividades que realizan sus dirigentes; sin embargo existe un grupo que no está de acuerdo y no participa de las reuniones ya que las considera monótonas y carentes de nuevas alternativas de manejo de conflictos y soluciones.



**Gráfico 5**

Elaborado por: María Ofelia Calva

Desde la perspectiva de los moradores en su gran mayoría hacen una diferenciación de los dirigentes y el Municipio ya que indican que en el sector si ven avances mínimos especialmente en la parte social; sin embargo cuando del Municipio se trata, consideran que no existe ninguna opción de ser escuchados, sino únicamente a través de sus dirigentes.



**Gráfico 6**

Elaborado por: María Ofelia Calva

Aquí la situación cambia. La perspectiva de los moradores mayoritariamente afirman que no les gustaría la actividad dirigencial, mencionan que es una actividad incomprensida y hasta desgastante; muchos dirigentes son mal vistos y hasta criticados por los mismos vecinos aseguran; si hay trabajo se rumora que algún interés tendrán

los directivos; y si no hay actividades critican señalando que no hay dirigentes capaces, en fin es una actividad muy difícil e ingrata.



Gráfico 7

Elaborado por: María Ofelia Calva

Desde la visión de los moradores la mayoría asegura que si se cumplió con obras en su barrio. Es importante considerar que dentro de los principales argumentos se señala que desconocen si existe o no obras en ese año, el segundo grupo indica que no, ya que lo poco ejecutado como campañas de exámenes médicos y programas barriales han sido ejecutados desde la dirigencia y con dinero de los propios moradores; en tanto que un grupo pequeño indica que las campañas de vacunación son ejecutadas desde el Municipio; al parecer desconocen que tales campañas se ejecutan en base al gobierno nacional y no municipal.

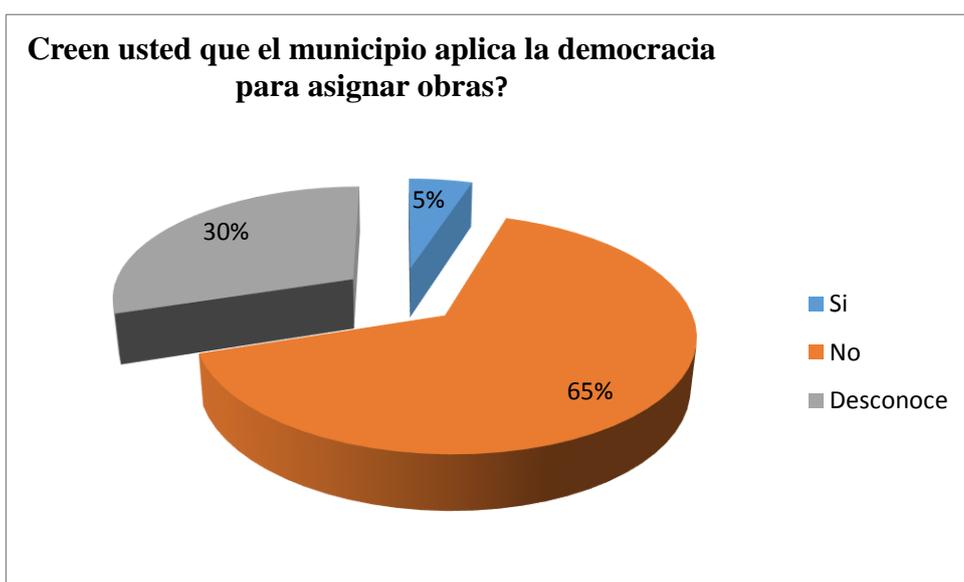
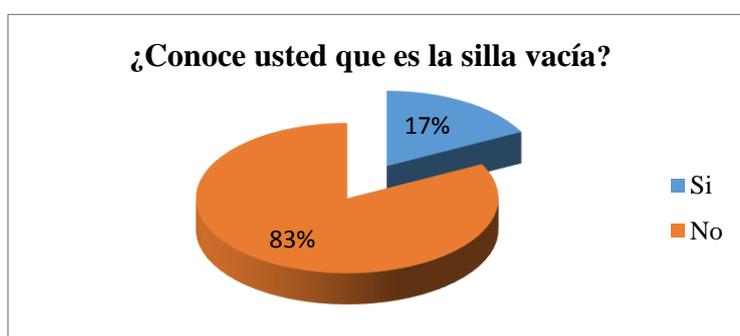


Gráfico 8

Elaborado por: María Ofelia Calva

Desde la perspectiva de los moradores indican que no se práctica ningún acto de democrático desde la alcaldía. Dentro de los principales argumentos que sostienen es que no existe por parte del Municipio un mínimo interés de escuchar a la gente ya que sus planes sociales están previamente elaborados, que sólo escuchan a quienes les conviene, es decir a sus seguidores políticos; en tanto que el segundo grupo encuestado señala que desconoce sobre el tema; y el tercer grupo indica que el Municipio al ser parte de la revolución ciudadana designan su política pública en base a intensos debates internos pero no externos.



**Gráfico 9**

Elaborado por: María Ofelia Calva

Desde el punto de vista de los moradores, el primer grupo mayoritario dice no conocer que es la silla vacía, ya que en ningún momento las autoridades municipales indican de su existencia, el segundo grupo sostienen conocer su existencia y cuando se les habló del tema indicaron que es una excelente idea proponerla, sostienen que proyectos grandes como el metro de Quito si fueron tratados bajo esta modalidad, y al preguntarle sobre quién figuró como representante de la comunidad no se obtuvo respuesta.

### **5.3 La visión de las autoridades municipales.**

Desde la perspectiva de las autoridades municipales mencionan que la participación ciudadana no es más que el apoyo comunitario, no solo para decidir obras sino también el apoyo como institución en intervenciones puntuales que necesitan los sectores; la participación ciudadana es el compromiso de la comunidad con la institución, con su barrio, con su sector en crecimiento, en planificación de las actividades de desarrollo que generen en su sector. Existen sectores fieles a la participación y al desarrollo comunitario como es el cabildo de Guápulo asegura la administradora.

A la pregunta ¿actualmente cuáles han sido los proyectos o estrategias que la administración ha fomentado para la participación ciudadana? Responden que tienen varios ejes para el tema de participación ciudadana, haciendo referencia a la ordenanza 187 de participación ciudadana misma que fue reformada por la ordenanza 102<sup>3</sup> que es la nueva ordenanza de participación en la cual se amplían el criterio de participación en cuanto a los montos de inversión en cada sector, desarrollo cultural, desarrollo económico, de seguridad etc. Es decir proyectos que pueden ser desarrollados desde los barrios para que el apoyo del municipio también este presente, además la participación ciudadana no es solo exigir obras sino también hacer algo por su comunidad.

A la pregunta ¿Cuándo y quienes pueden participar en la denominada silla vacía? mencionan que con la nueva ordenanza 102 de participación ciudadana, aunque está vigente, no se ha puesto en práctica durante el año 2015 y hasta agosto del 2016, que más o menos en dos semanas arranca con el reglamento emitido por la secretaria para empezar un acercamiento con los barrios para informarles sobre las asambleas de presupuestos participativos, que son las asambleas que se han venido realizando año tras años para informar cómo va hacer con el nuevo reglamento donde se aplicará la silla vacía.

A la pregunta ¿Cómo ha visto usted la participación en el año 2015? explican: la participación fue muy buena, bastante activa, especialmente en los cabildos de Puengasí que ha participado de una manera activa y comprometida con todas las actividades que se va a desarrollar en su sector.

De los resultados obtenidos se puede realizar los siguientes comentarios: a) Los dirigentes barriales consideran que la participación de los ciudadanos es limitada, incluso afirman que no estarían dispuestos a participar nuevamente en la directiva por la dificultad de conseguir el apoyo comunitario; la limitación más grande percibida por los dirigentes es la deficiente gestión municipal para promover la participación, incluso sostienen que el acercamiento de las autoridades municipales suele darse en

---

<sup>3</sup> La Ordenanza Metropolitana 102, promueve y regula el Sistema Metropolitano de participación Ciudadana y Control Social en el Distrito Metropolitano de Quito, conforme a las normas constitucionales y legales vigentes y los principios constantes en esta Ordenanza.

épocas electorales, dando a entender con esto el carácter clientelar de la participación. b) Por su parte, los moradores tienen una percepción más positiva de su participación en las reuniones barriales pero rechazan la posibilidad de aspirar a ser dirigentes barriales por tratarse de una actividad incomprensible y desgastante; de la misma manera consideran al municipio como una institución alejada del barrio y sus necesidades y, cuando se acercan, lo hacen para socializar planes previamente elaborados y escuchan, generalmente, a los que son parte del partido político. Se nota, además, un desconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana. c) Los funcionarios públicos municipales entrevistados, aunque justifican su gestión, sostienen también que aunque existe una ordenanza para la participación ciudadana, no se la ha puesto en práctica.

Los datos corroboran la tesis que se viene sosteniendo: pueden existir magníficas normas legales que alientan la participación, pero si no existen las condiciones políticas y el real interés del poder político por construir el poder ciudadano, el asunto de la participación ciudadana no pasa de ser un bonito y sentido discurso. Si a esto se suma los actuales valores promovidos por el capitalismo neoliberal globalizado como el desapego, la fugacidad, la provisionalidad, el individualismo, la inmediatez, la fragilidad de las relaciones sociales humanas, el deseo consumista y el placer (Bauman, 1999)<sup>4</sup> la situación de la democracia participativa como una alternativa a las democracias representativas no parece tener buen futuro.

## **6. Conclusiones**

Ante la investigación realizada, tenemos respuestas que afirman sobre la falta de participación ciudadana y municipal.

Los dirigentes barriales mayoritariamente sostienen que la participación de los moradores, en asistir a las reuniones barriales para buscar soluciones a los problemas comunes es, baja; esto permite conocer que la mayoría de la población encuestada, no tiene interés en tratar la problemática de su barrio, argumentando entre otros temas que ir a las reuniones no tiene mayor valor ya que en el Municipio, al momento de designar obras ya tiene lista su agenda, irrespetando las reuniones barriales; otro argumento

---

<sup>4</sup> Mediante el concepto de modernidad líquida, Zygmunt Bauman, sostiene que lo que caracteriza a las sociedades modernas es la transitoriedad, la precariedad de los vínculos sociales, el egoísmo individualista y el carácter transitorio y sin respuesta de las relaciones sociales.

importante es que los dirigentes barriales identificados con el movimiento político del alcalde son quienes serán atendidos en obras, dentro de un plano estrictamente clientelar. Se presenta un resultado similar cuando se pregunta a los dirigentes sobre su presencia en las reuniones municipales, argumentándose que existe falta de seriedad por parte de las autoridades ante los compromisos asumidos con los barrios, esto desmotiva la participación. Otro argumento expuesto es que, únicamente en épocas de elecciones, los personeros municipales, tienen una estrategia de acercamiento para consultar sobre los problemas que tienen las comunidades, sin embargo pasan los días y las necesidades se mantienen sin resolver.

Los dirigentes barriales, mayoritariamente mencionan que en su comunidad existe democracia, ya que las decisiones son equitativas, se establecen necesidades primarias y emergentes, las cuales se acogen únicamente por votos, en base a esto son tomadas o desechadas, haciendo de la democracia un ejercicio práctico e incluyente, que respeta la decisión de las mayorías.

Es preocupante saber que los dirigentes barriales, en su mayoría no desean continuar en el cargo designado; entre su razones está la falta de apoyo por parte de los moradores así como de las autoridades municipales, el incumplimiento en la ejecución de obras, y recibir críticas destructivas por parte de su comunidad en el trabajo realizado.

Cabe indicar que desde la perspectiva mayoritaria de los moradores, el Municipio no incentiva la participación, ya que el intento de establecer un vínculo de comunicación y participación se limita a echar mano exclusivamente de los simpatizantes del movimiento político, con quienes se trabaja la entrega de obras.

El Municipio continua con la denominada “silla vacía” contemplada en el Art. 311 del COOTAD, como un mecanismo de participación, mediante el cual los ciudadanos organizados tiene la posibilidad de tener voz y voto dentro del Concejo Municipal, es decir que se convierte en protagonista en la toma de decisiones de las resoluciones del Consejo. Sin embargo este mecanismo de participación incumple con el principio de no discriminación presente en el Art. 11. 2 de la Constitución de la República, donde menciona que... [todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado]...lo cual se incumple al sancionar la participación de forma administrativa, civil o penal. Ya que limita y hasta sanciona la participación de quien ocupe la silla vacía, en tanto que los concejales no son sancionados en sus intervenciones.

Por lo expuesto y desde la perspectiva social de los ciudadanos comunes, se concluye que dentro del Municipio no existió un sistema de participación idóneo que garantice la participación ciudadana; incluso el mecanismo de silla vacía en el año 2015 fue nulo; puesto que la ciudadanía ni siquiera conocía de tal instrumento legal. Desde la asignación de obras hasta los complejos proyectos de la ciudad han carecido de la opinión de los ciudadanos, ya que fueron decisiones tomadas dentro del contexto político sobre el interés social.

Es decir que en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la exclusión y la agenda propia fue una constante, principalmente en la elaboración de proyectos de interés social, los cuales no fueron socializados con la comunidad antes de su elaboración, por el contrario los proyectos se elaboraban desde el escritorio de los técnicos del municipio y luego son socializados con ciertos voceros de las comunidades, en el mejor de los casos.

Finalmente se puede concluir que el Municipio de Quito dentro del periodo de investigación, intentó crear nexos de participación, estos no prosperaron debido a la falta de interés que tenía el municipio de impulsar una verdadera cultura de participación, donde los ciudadanos tengan voz y voto, es decir, incidencia en las políticas públicas. Por tanto, cuando nuestra voz sea escuchada, cuando nuestras necesidades sean debatidas, solo en ese momento existirá una verdadera participación ciudadana y un gobierno autónomo descentralizado incluyente

## 7. Referencias bibliográficas

BAUMAN, Zygmunt, 1.999. *Trabajo, Consumismo y Nuevos Pobres*, Barcelona, Gedisa

BORJA, Rodrigo, 1997. *Enciclopedia de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008

DÁVALOS, Pablo, 2010. *La democracia disciplinaria. El proyecto posneoliberal para América Latina*. Quito: CODEU.

Diario El Telégrafo ,25/10/2017. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politiko-2017/49/70-organizaciones-politicas-podran-presentar-candidaturas-para-elecciones-de-2017>

LEÓN, Jorge, Diario La Hora, 28 julio de 2013. <http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101540987#.WCpys8kkpZo>

MARIEL, Patricia y Zenaida Garay, 2014, *La participación, entre la democracia participativa y la democracia directa*. En *Revista Polis* vol. 10 n. 2. México ([http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S18702333201400020003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S18702333201400020003)).

MERINO, Mauricio, 1995. *La participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

([http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la\\_participacion\\_ciudadana\\_en\\_la.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_participacion_ciudadana_en_la.htm))

MICHELS, Roberto, 1984. *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu

Ordenanza Municipal -102.

[http://www.quito.gob.ec/ORDM-102\\_Participacion\\_Ciudadana.pdf](http://www.quito.gob.ec/ORDM-102_Participacion_Ciudadana.pdf)

SÁNCHEZ-PARGA, José, 2011. Devastación de Democracia en la sociedad de mercado. Quito: CAAP.

SARTORI, Giovanni, 1999. Elementos de teoría política. Madrid: Alianza.

SCHUMPETER, Joseph, 1983. Capitalismo, socialismo y democracia. Barcelona: Orbis

TORRES DAVILA, Víctor Hugo; 2008. Políticas públicas, territorios y localidades. Quito: Abya Yala. Cap. II Políticas sociales municipales y participación en Quito. págs. 75-92

TORRES DAVILA, Víctor Hugo; 2002. La Participación en Quito- miradas plurales. Quito: Abya Yala.

## **8. Entrevistados.**

Ingeniera Anabel Vintimilla, administradora

Tecnóloga Mónica Guevara, Directora de Gestión Participativa

Lcdo. Javier Pinto, Director de Comunicación

## 9. ANEXOS

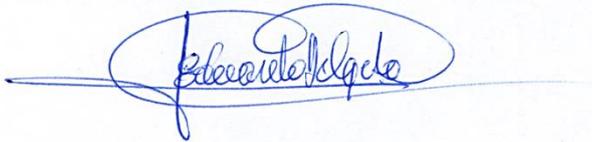
### 9.1 Anexo: I Autorización

Quito, 28 de noviembre de 2016

Señor Dr.  
Pablo Ortiz  
**DIRECTOR/A CARRERA DE GESTIÓN LOCAL**  
Presente.

En calidad de tutor del trabajo de titulación de la estudiante María Ofelia Calva Cumbicus con CI 1708938806 con el tema: "LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, ZONA CENTRO AÑO 2015", autorizo la entrega del borrador del trabajo de titulación que cumple con los requisitos establecidos por la Universidad.

Atentamente,



Eduardo Delgado Torres  
CI: 0101493393

## 9.2 Anexo: II. Datos de Segmentación e Identificación de los Dirigentes Encuestados.

La presente investigación se realizó mediante una encuesta a diez dirigentes y cuarenta moradores de la parroquia urbana de Puengasí, ubicada al Sur Oriente del Distrito Metropolitano de Quito, con el fin de conocer el nivel de participación de la comunidad con el municipio respecto a los problemas que afectan a sus barrios. Adicionalmente se realizó entrevistas a autoridades municipales para conocer su punto de vista sobre la participación ciudadana a nivel de barrios y como ellos incentivan y promocionan la participación de las ciudadanas y ciudadanos en el año 2015.

### EDAD:

| Edad         | Frecuencia | Porcentaje  |
|--------------|------------|-------------|
| 18 a 30 años | 2          | 20%         |
| 31 a 65 años | 8          | 80%         |
| <b>Total</b> | <b>10</b>  | <b>100%</b> |

Tabla 1 Elaborado por: María Ofelia Calva

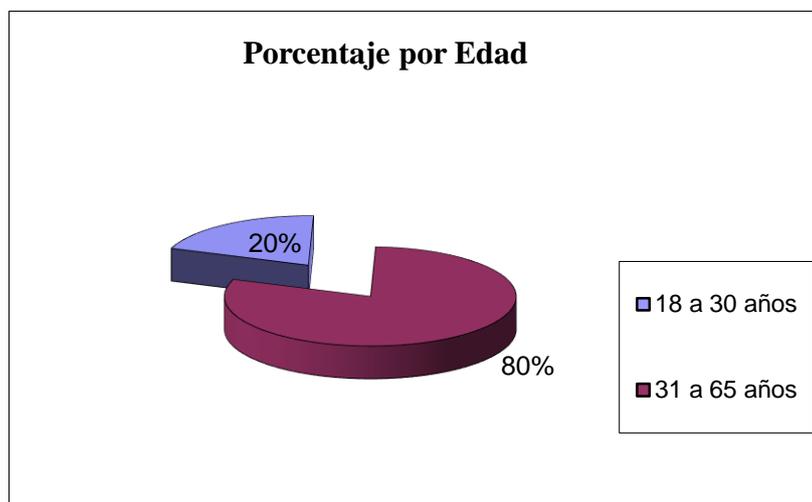


Gráfico 1

Elaborado por: María Ofelia Calva

Interpretación:

En la presente investigación se consideró a dos segmentos de la población, el primero de 18 a 30 años de edad y el segundo de 31 a 65 años, de los cuales se obtuvo el siguiente resultado: el 20% corresponde al primer segmento de la población encuestada y el segundo segmento en el 80%; lo que permite determinar que el nivel de participación ciudadana está mayoritariamente dado por los adultos de 31 a 65 años.

GÉNERO:

| Indicador | Frecuencia | Porcentaje |
|-----------|------------|------------|
| Femenino  | 6          | 60%        |
| Masculino | 4          | 40%        |
| Total     | 10         | 100%       |

Tabla 2 Elaborado por: María Ofelia Calva

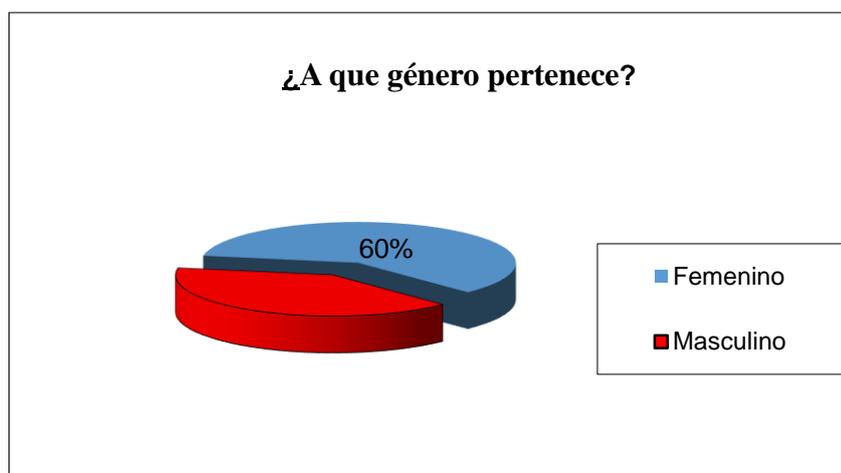


Gráfico 2

Elaborado por: María Ofelia Calva

Interpretación:

Dentro de la investigación realizada se clasificó a la población por género determinándose que: el 40% pertenece al género masculino en tanto que el 60% corresponde al género femenino, lo cual determina que el nivel de participación mayoritariamente se encuentra en las mujeres.

## OCUPACIÓN:

| Indicador      | Frecuencia | Porcentaje  |
|----------------|------------|-------------|
| Empl. Privados | 2          | 20%         |
| Empl. Públicos | 2          | 20%         |
| Autónomos      | 6          | 60%         |
| <b>Total</b>   | <b>10</b>  | <b>100%</b> |

Tabla 3

Elaborado por: María Ofelia Calva

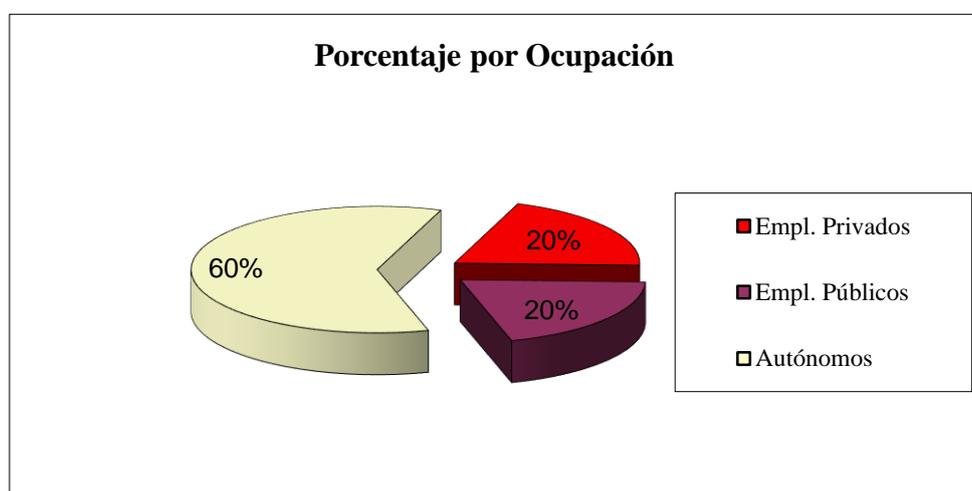


Gráfico 3

Elaborado por: María Ofelia Calva

### Interpretación:

Dentro de la investigación realizada se determinó que el grupo investigado se clasifica en: un 20% empleados privados, un 20% empleados públicos y el 60% corresponde a los trabajadores autónomos: Lo cual permite determinar que la participación ciudadana está cumplida por los trabajadores autónomos quienes tienen flexibilidad en sus horarios para poder participar en la dirigencia de su sector o comunidad.