

# **Vamos poniendo cimientos**

## **Reflexiones sobre la participación en Quito**

### ***Autores***

**Karina Gallegos Pérez**

**Xavier León Vega**

n(o)vib – OXFAM NETHERLANDS  
CENTRO DE INVESTIGACIONES CIUDAD – Haciendo Ciudad

**Vamos poniendo cimientos**  
**Reflexiones sobre**  
***la participación en Quito***

***Autores***

Karina Gallegos Pérez  
Xavier León Vega

***Instituciones auspiciantes:***

n(o)vib – OXFAM NETHERLANDS  
CENTRO DE INVESTIGACIONES CIUDAD

***Copy righth:***

Centro de Investigaciones CIUDAD  
Fernando Meneses 265 y Av. La Gasca - Casilla 17'08 8311  
[confe@ciudad.org.ec](mailto:confe@ciudad.org.ec) - [www.ciudad.org.ec](http://www.ciudad.org.ec)

***Primera Edición:***

Quito – Ecuador, Febrero 2006

Esta cartilla se publica con el apoyo del proyecto “Haciendo Ciudad” auspiciado por n(o)vib – OXFAM NETHERLANDS.

***Diagramación y portada:***

TOYA – CIUDAD

Impreso en Ecuador  
Marzo 2006

## CONTENIDO

1. Presentación .....	4
2. Introducción: la participación pensada desde la institucionalidad local .....	5
3. La participación en el Distrito Metropolitano de Quito: el sistema de gestión participativa – SGP .....	11
4. Espacios para lo público .....	16
5. Asambleas y colectivos ciudadanos .....	18
6. Procurando relaciones horizontales .....	26
7. Los procesos .....	30
8. Cerrando .....	32
Bibliografía .....	34

## 1. Presentación

La siguiente cartilla es una breve reflexión de quienes hemos trabajado bajo la bandera de la “participación”, vinculados tanto a las iniciativas del gobierno local, como a las propuestas ciudadanas. Quisimos contrastar ambas, mostrando sobretodo las relaciones y vínculos que se ofrecen a quienes, por un lado ‘asisten’ y por otro ‘construyen’ al espacio participativo, las posibilidades de efectivamente ‘participar’.

Presentamos este producto al cierre del proyecto *"Fortalecimiento de las capacidades de participación de los pobladores de las ciudades andinas de Quito y Bogotá"*, CIUDAD-FEDEVIVIENDA con el apoyo de NOVIB, con el fin de concluir de algún modo sacando a limpio las lecciones aprendidas dentro de la coyuntura social y política, que en el caso de Quito es bastante activa y convulsionada, pero también propositiva.

Queremos contrastar ambos procesos participativos interpretándolos gracias a la oportuna amplitud del proyecto que finaliza, que nos ha permitido llegar a ver y pensar de una forma más integral y crítica a la ciudad que es nuestro hábitat.

*Karina Gallegos Pérez*  
Haciendo ciudad

## **2. Introducción: *la participación pensada desde la institucionalidad local*<sup>1</sup>**

*Mario Unda*

Mirando retrospectivamente hacia las prácticas participativas que fueron incluidas como políticas en varios gobiernos locales deberemos remitirnos al contexto en el cual aparecen estos intentos. Las transformaciones políticas impulsadas por el estado, bajo influencia del Banco Mundial y el BID en la primera mitad de los años 90 contaron con el fuerte impulso generado desde algunos municipios, como el de Quito y desde la Asociación de Municipalidades. Con ello, se inició la apertura a la “participación ciudadana”, tomada predominantemente como *instrumento para* la gestión municipal.

Son las iniciativas sociales, anteriores incluso en el tiempo, las que dieron paso a prácticas de democracia participativa, comenzando con el retorno a la democracia en 1979. Si en un principio la participación se dio en los cuadros de los partidos políticos del nuevo sistema partidario inaugurado en 1978-79, luego, al comenzar la crisis del sistema político en 1995, empató con la creación de una expresión política propia de los movimientos sociales, el Pachakutik; en consecuencia, pudieron optar no solamente a puestos de concejales y consejeros, sino de alcaldes y prefectos, obteniendo algunas victorias importantes, especialmente en la sierra y en la Amazonía.

---

<sup>1</sup> Este documento forma parte de un documento elaborado por Mario Unda, “Colcha de retazos. Cohesión social, democracia participativa y gobernabilidad en el Ecuador”, aún no publicado, escrito en el mes de noviembre del 2005.

Estos triunfos no significaron solamente la llegada a la gestión local de sectores anteriormente desplazados de ella, sino, por sobre todo, la llegada de nuevas propuestas de gestión, que se cobijaban, en general, bajo el nombre de *democracia participativa*, nombre que quería poner sobre el tapete de los debates políticos las limitaciones de la democracia representativa. No se trataba de reemplazar la una por la otra, sino de buscar complementos que estuvieran mucho más cercanos de las aspiraciones sociales.

Ahora bien: la participación (o las posibilidades de cercanía) no es que hubieran estado antes por completo ausentes: pero eran enormemente limitadas y estaban enteramente sujetas al arbitrio y voluntad de los personeros municipales. Así que la propuesta contemplaba la creación de instancias específicas para asegurar la participación de la ciudadanía (los parlamentos o asambleas cantonales), y un campo de acción que incluía algunas decisiones –se esperaba que centrales– respecto de la política local. Se comenzó con la producción y aprobación de los *planes de desarrollo cantonal* y se fue avanzando hacia formas de *presupuesto participativo*, aun cuando no siempre la ligazón entre una y otra cosa haya suficientemente explicitaba ni trabajada.

Estos procesos se han desarrollado de modo desigual. En primer lugar porque, a pesar de haberse convertido en señal generalmente aceptada de “buenas prácticas”, no todas las administraciones municipales se han convencido de las bondades o de la utilidad de estas nuevas formas de hacer gestión.

En segundo lugar, porque el modo de comprender la participación, su rol y sus contenidos (más que las formas) es muy variado. En términos muy generales, podemos decir

que en las instituciones municipales se presenta muchas veces una visión meramente instrumental de la gestión participativa, en términos de lo que le ahorra en tiempos o en recursos a la administración, o también lo que le da en legitimidad social y en imagen pública. Y, por supuesto, de reconvertir la tradicional relación caudillista y clientelar bajo ropajes participativos; de modo que las nuevas formas de organización e interacción se utilizan para reclutar y movilizar masa de maniobra, como antes las organizaciones tradicionales.

También existe una visión tecnicista, especialmente en cuadros administrativos; esta visión tiene dos variantes: para una de ellas, la participación es un *estorbo* antes que una ayuda y no puede aportar nada sustancial a los conocimientos que los técnicos tienen respecto de la situación y de los problemas, o de la gestión.

Por último, hay un segmento de funcionarios y políticos que están más o menos convencidos de la propuesta participativa. En ellos se han podido observar dos *comportamientos*: el *dirigismo*, es decir, la tendencia a subordinar la participación a las directrices técnicas, mostrando impaciencia cuando los resultados no son los esperados; y el *acompañamiento*.

Pero entre la población también se presentan visiones y comportamientos distintos.

Para algunos, la participación no es más que un cambio formal en la relación tradicional: el municipio propone, la gente acata; aunque haya participación, no implica un respaldo a la propuesta, sino un comportamiento que se acomoda a lo que demanda el municipio; tanto da una

propuesta municipal como otra, y sumirse en su lógica es la vía para obtener las mejoras que se necesitan. Bien mirado, es una reacción anómica.

Otro comportamiento es el *receptivo*: la gente acepta la propuesta, cree en ella y procura desenvolverse de acuerdo a las indicaciones de la propuesta municipal. Para muchos de ellos, se trata de un despertar a la participación, y suelen al menos intentar desplegar varias iniciativas en la esa línea. Es una respuesta de autointegración en las oportunidades que brindan las aperturas, aceptando límites.

Desde la acción de la sociedad, el efecto resultante es la búsqueda de ampliar la capacidad de representación social en el Estado, desde los ámbitos locales (y, por lo tanto, la búsqueda de ampliar la capacidad de representación *del* Estado).

Otros lo miran con suspicacia: “*Siempre nos han engañado*”, y, en consecuencia, no se involucran plenamente en las propuestas. Pueden participar en algunos eventos, pero por lo general prefieren mantenerse relativamente al margen. El resultado es un alejamiento.

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

La propuesta que viene desde la sociedad, en este caso, supone un trastrocamiento de la relación entre gobernantes y

governados: en la visión usual, la sociedad debe “obediencia” a las “autoridades legítimas” –más allá de lo que ellas hagan en el ejercicio del gobierno: el soberano es el gobernante. Estas nuevas visiones, en cambio, plantean la centralidad de la decisión social para la toma de las decisiones de la gestión; esto significa un esfuerzo del pueblo por autoconstruirse en sujeto: el soberano es el pueblo. En general, es acá donde pueden distinguirse los verdaderos signos de transformación.

Sin embargo, la mayor parte de procesos participativos no han propiciado una real transformación de la *relación* entre gobernantes y gobernados; de igual modo, no parece haber sido mucho lo que se ha avanzado en un real mejoramiento de las condiciones de vida, más allá de lo que son tradicionalmente las ocupaciones municipales (los servicios públicos); lo que significa que es poco lo que se ha avanzado en función del desarrollo (y mucho menos en una posible modificación del modelo imperante); por otro lado, y en consecuencia, las relaciones de poder a nivel local no parecen haberse modificado demasiado.

Ocurre que muchas de estas iniciativas (¿la mayoría, quizás?) vienen “desde arriba”, son impulsos desde las instituciones, que no suelen tomar en cuenta las condiciones en las que se encuentra la sociedad, ni sus posibilidades reales de emprender procesos participativos. Es como si se tratara de herramientas que se pudieran poner a funcionar en cualquier circunstancia, en cualquier lugar, en cualquier momento.

Estas experiencias de democratización local son relevadas y puestas en primer plano por el propio discurso oficial. Lo que se deja de lado –en ocasiones por interés, en ocasiones,

en cambio, por falta de acuciosidad— es que, mientras tanto, las políticas nacionales (que acaban por determinar y condicionar cualquier esfuerzo local) se mueven en un ambiente cada vez menos democrático, cada vez más autoritario. El riesgo, entonces, es que el justificado interés por lo local nuble por completo las relaciones de poder a nivel nacional (y global), produciendo una suerte de *divertimento* permisible para desviar la energía social.

No existe *una* única idea de democracia, sino varias, disímiles y contrapuestas. Diríamos que hay tres comprensiones en la conciencia social. Hay una visión, que podríamos llamar de *democracia autoritaria*, para la cual lo más importante es el orden y no los derechos y las libertades. Una segunda visión podría denominarse de la *democracia pasiva*. Se está de acuerdo con la democracia, se reconoce que se basa en la existencia de derechos, pero estos simplemente “nos llegan”, no somos sujetos de los derechos sino, más propiamente, depositarios. Se piensa en una democracia sin discusiones y sin debate. Podría decirse que esto se acerca a un comportamiento anómico.

Y hay finalmente, una tercera visión: la posibilidad de la *democracia más allá de la democracia*. Ella prefiere la libertad y los derechos “aunque se produzcan desórdenes”. Pongámoslo así: el *desorden* es el desborde, el momento en el cual la legitimidad se construye aún en contra de las normas y de las leyes. Es el momento de la creación, cuando los sentidos surgidos desde la sociedad disputan la supremacía con los sentidos dominantes.

Participación puede haber con todas ellas. ¿Será entonces suficiente hablar de democracia participativa?

*“Una interpretación también será siempre,  
se admita o no, una confesión del intérprete”*

*Georg Simmel*

### **3. La participación en el Distrito Metropolitano de Quito: el sistema de gestión participativa – SGP.**

A inicios del primer período de la actual administración municipal arrancó la propuesta participativa para el DMQ. Este primer intento de incorporar a la actividad local prácticas internacionalmente exitosas se denominó “Sistema de Gestión Participativa”. Su fin fue el de fortalecer a los actores sociales y organizativos, y así generar procesos que contribuyan tanto a la construcción de ciudadanía –mediante impulsos de organización para la comunidad-, como a la descentralización del poder local – por medio de mecanismos tales como la rendición social de cuentas, la elaboración de un presupuesto participativo, entre otros.

Para volver operativa la aplicación del SGP se realizó una división del distrito metropolitano en once administraciones zonales coordinadas desde el municipio. Dentro de varias de estas divisiones administrativas, se organizó a la población en cabildos zonales, sectoriales -o parroquiales-, subsectoriales -o barriales-, y sociales -o temáticos.

La propuesta fue diseñada, recogida por la municipalidad y publicada como la ordenanza 046. Este sistema se propone,

organiza e implementa desde la propia municipalidad, entrando en funcionamiento a partir del año 2001.

El SGP, dispuesto según estructuras denominadas ‘**cabildos**’ propone una construcción participativa que se arma según niveles, hasta llegar al denominado ‘cabildo quiteño’.

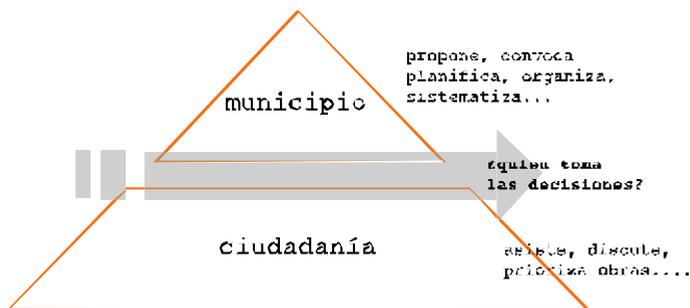
*i. Cumpliendo los papeles*

En la mecánica del sistema participativo quiteño, el municipio organiza, convoca, planifica y asume la dirección del cabildo. De forma general, se realizan listas de demandas, y se priorizan obras.

Aún cuando los cabildos fueron propuestos como espacios puramente deliberativos, en la práctica han reproducido el funcionamiento tradicional de los vínculos municipio - ciudadanía. La reducción de un espacio que podría ser potenciado tiene sus causas en la actitud de la institución municipal dentro de estas reuniones. En general, han sido reuniones donde se ha reproducido una dinámica de relaciones verticales entre el municipio y la población, y entre el espacio de planificadores municipales y los funcionarios directamente involucrados en el sistema. Esto en cuanto, en primer lugar, los funcionarios acuden como “directores” del proceso, y en segundo lugar, en cuanto la población está persiguiendo la apropiación de un espacio que ahora les es ofrecido y de hecho les pertenece, lo cual genera conflictos sobre la marcha del cabildo. Sin embargo, paradójicamente, los participantes únicamente legitiman estos espacios si existe la presencia de autoridades.

La pretensión de que *tienda a desaparecer* el tradicional sentimiento de subordinación de la población con respecto a la autoridad, no pudo cumplirse en los cabildos. Estas reuniones participativas debieron darse como espacios manejados conjuntamente entre personas que conforman un *equipo* de trabajo, y que tienen las mismas atribuciones. Los cabildos, siguiendo con el guión, no generan una apertura de momentos donde la población puede evaluar el proceso, presentar quejas, recomendaciones, críticas, dudas. Una ampliación del proceso participativo contemplaría el poder brindar la posibilidad de que estos espacios se abran como campos más receptivos y menos controlados, donde la población, constructora del proceso, tenga más voz en los asuntos que la comprometen.

Las relaciones en un cabildo, con el municipio (en la presencia de los coordinadores de cada cabildo, en ocasiones el administrador zonal) a la cabeza, siendo la punta de la pirámide. Los asistentes al cabildo, la base social y objeto último de la participación, acudiendo a la “invitación” municipal, para trabajar por temas y priorizar obras en un listado que es presentado en plenaria. Los dos actores en el cumplimiento de sus roles, pero ¿quién finalmente toma las decisiones?



Al presentarse como un proceso nuevo, la marcha del SGP ha puesto en evidencia algunas dificultades al momento de incorporarse en las prácticas políticas de la sociedad local. Quizás la principal ha sido el choque entre la cultura política clientela y los contenidos del proceso de participación ciudadana que se pretende poner en marcha: en lugar de desarrollarse como espacios de expresión de ideas, propuestas y decisiones conjuntas entre el gobierno local y la comunidad, muchas de las reuniones han servido para recoger pliegos de peticiones de obras en los barrios.

Un aspecto preocupante para la eficacia de la participación ciudadana *democrática* es que los comités de gestión han tendido a reproducir las dinámicas de los liderazgos barriales, que se han presentado tradicionalmente como espacios donde tanto los jóvenes como las mujeres no han tenido voz. Gran parte de los representantes barriales que participan en el proceso están vinculados, por largos períodos, con comités barriales pro mejoras, lo cual resulta una traba con respecto al objetivo de ampliar la participación hacia sectores tradicionalmente “anónimos” dentro de los barrios. Puede notarse que dentro del proceso se reproducen las relaciones cacicales, mientras que la idea consiste en que los actores social, histórica y políticamente relegados se reapropien de estos nuevos espacios públicos locales.

Probablemente sea necesario que se flexibilicen tanto las actitudes como las propuestas municipales. Dentro de una reunión, el funcionario municipal llega con un guión: se *intenta no “romper” con la metodología, o la planificación del espacio participativo*. Reconociendo la predisposición de algunos funcionarios involucrados en el proceso, y el

nivel de compromiso con este nuevo modelo de gestión, cabe señalarse que muchas veces los límites y lo que “debe ofertarse” dentro de un cabildo está controlado desde este *guión* elaborado desde más “altos” niveles. Los espacios deben ser entendidos como la contraposición de lógicas, y la construcción conjunta de proyectos; los comités de gestión son, para muchos funcionarios, “apoyos para facilitar su gestión”.

Lo que importaba por sobre todos los intentos era que se otorgue al SGP el suficiente impulso para la apropiación y legitimación por parte de los actores *reales*, mediante el fortalecimiento de organizaciones sociales, de ciudadanos que persigan bienes colectivos, y que busquen influir en los procesos de toma de decisiones políticas, permitiendo el paso de interacciones formales entre los ciudadanos, a la proposición de acciones que influyan en procesos políticos.

Lo que le queda a la población implicada en este proceso participativo es la consolidación definitiva de una ciudadanía más “completa”: activa, implicada en procesos de acción colectiva; que logra independencia de la institución, fortaleciendo la participación y procurando relaciones eficaces, pero no subordinadas, con el municipio.

El SGP fue manejado en los inicios por los funcionarios ‘operativos’; las altas autoridades no se vincularon en la ejecución, y aún más, no estaban del todo convencidos del sistema. En los cabildos se mantuvo el *guión*, que permitió unificar las actividades para todos los cabildos programados, lo cual no permitió el desenvolvimiento de los actores que participaron en los espacios, los *limitó*:

La participación ciudadana se convierte en una práctica social sujeta a los límites permitidos, y los sujetos que participan son sujetos sujetos a la participación, en tanto están integrados al sistema. Este comportamiento lo encontramos en varios momentos en el desarrollo del Cabildo, por ejemplo: cuando llega el Alcalde, los ciudadanos subordinan sus dinámicas e iniciativas sociales a las dinámicas institucionales que cobran fuerza con la presencia de la imagen de poder<sup>2</sup>.

#### **4. Espacios para lo público**

En Quito, los procesos organizativos provenientes de la ciudadanía son experiencias interesantes y exitosas, puesto que han logrado re-crear actores sociales promotores de cambios dentro de sus propios barrios, por medio de la organización y apoderamiento ciudadano.

Dentro de un barrio, cuando las dirigencias convocan para planificar y mejorar las condiciones de vida, los espacios comunales, la infraestructura, se tienen que enfrentar a trabas y papeleos sujetos a *palanqueos* y trámites extensos, que en muchos casos aportan a desgastar los mismos procesos comunitarios.

Por estas razones, se hace indispensable que la ciudadanía emprenda sus propios procesos de participación y gestión de sus necesidades, en los que ellos sean protagonistas activos de los cambios, propongan desde su propia perspectiva y

---

<sup>2</sup> ¿Participación de sujetos o sujetos a la participación?: el caso del cabildo de Monjas en la Zona Centro del DMQ, Gabriela Falconí, Nydia Jarrín, Tesis de Licenciatura en Sociología y Ciencias Políticas, Universidad Central del Ecuador, julio 2002, p. 141.

exijan a las autoridades municipales cumplir con el resto del trabajo, según los requerimientos.

Sin embargo, todo proceso de participación que provenga de la comunidad exige también un compromiso de los ciudadanos, acompañado de un proceso de formación previo que les permita contar con elementos suficientes para generar sus propuestas y proyectos de cambio; de esta manera los ciudadanos estamos participando activamente, y no nos quedamos a esperar que los funcionarios municipales respectivos tomen las decisiones sin considerar las demandas reales de la comunidad.

La organización es el primer paso para generar cambios en la realidad de nuestros barrios; espacios como plazas, parques, veredas, esquinas se convierten en lugares donde quienes estamos interesados en mejorar nuestras condiciones de vida nos reunimos para abordar varios tópicos, referentes a los problemas y necesidades de nuestros barrios.

En la medida que las personas empiecen a aprovechar sus espacios de encuentro cotidiano para discutir y plantear soluciones a los problemas que identifican en sus barrios, surge la organización en torno a los planes de recuperación barrial, que más allá de proveer soluciones reales, mejoran las relaciones entre los moradores de los barrios, puesto que se generan ambientes propicios para entablar vínculos con el otro, y compartir nuestros sueños, visiones, e ideas con respecto al barrio en el que queremos vivir. Las tradicionales mingas son formas de organización eficientes y legítimas en nuestra cultura; la división del trabajo conjunto en la limpieza de las calles, la siembra de árboles, la reparación de los juegos infantiles de un parque,

contribuye a la creación de conciencia de responsabilidad y solidaridad con nuestro entorno inmediato y con la ciudad en general.

El esfuerzo ciudadano por mantener espacios comunes es un claro ejemplo de los beneficios de la organización barrial, con actividades que al ser incentivadas desde la propia comunidad generan un efecto de contagio al resto de moradores, despertando en ellos sentimientos de trabajo colectivo por el beneficio de todos.

Por ello es imprescindible que estos esfuerzos e iniciativas de los moradores vayan formando redes que generen propuestas conjuntas, mecanismos que permitan que el trabajo colectivo de un barrio sea imitado por otro, y se difunda. El mejorar nuestro sentido de pertenencia hacia el barrio promueve el crecimiento de la autoestima de sus moradores, y despierta en la gente las ganas de seguir haciendo cosas cada vez más ambiciosas, logrando por medio de la organización ciudades en las cuales todos nos sintamos orgullosos de vivir.

## **5. Asambleas y colectivos ciudadanos**

En la ciudad de Quito debido a lo poco efectivos que han resultado los “sistemas” de participación que ha generado el Municipio de Quito, los ciudadanos se han organizado desde sus propios espacios, con perspectivas de cambio para la ciudad, espacio de todos pero lleno de conflictos cotidianos. Los habitantes de Quito, cansados de no ser escuchados por las autoridades deciden emprender sus procesos organizativos, en mira de crear propuestas y acciones, exigiendo luego que sean ejecutadas.

Las experiencias de barrios como Vista Hermosa, La Floresta, Parque Italia nos han demostrado que es posible recuperar el espacio de lo público desde los ciudadanos, quienes conocen de forma clara cuáles son sus problemas y conflictos, al tener esta vivencia ellos pueden generar propuestas creativas, y reales de cambio en su barrio.

Así mismo cabe mencionar la propuesta del Colectivo Ciudadano “Quito para Todos”, que busca generar un espacio de discusión y propuesta acerca de los conflictos urbanos, y está conformado por organizaciones y ciudadanos independientes preocupados por la ciudad.

Lo que resulta interesante de todos estos procesos es que la ciudadanía empieza a producir espacios democráticos y participativos en la ciudad, donde un ciudadano interesado acude a proponer libremente, y es escuchado por el resto que tienen similares preocupaciones acerca de la ciudad. La planificación deja de ser, en medio de estos procesos, un asunto de ‘presupuestos’ y ‘estudios técnicos’, criterios que la mayoría de veces son trabas para el desarrollo de la ciudad.

A continuación incluimos las visiones de los propios actores de algunos de los procesos ciudadanos participativos iniciados en Quito en la forma de asambleas y colectivos.

### **a. Asamblea del Parque Italia<sup>3</sup>**

La Asamblea del Parque Italia se conformó a raíz de las movilizaciones de abril del 2005, la gente que participó en

---

<sup>3</sup> Entrevista a Iván Castro, miembro de la Asamblea del Parque Italia

estas jornadas eran personas que se juntaban todos los días en el Parque: “juntos habíamos construido una historia común, nos juntábamos para las movilizaciones, elaborábamos consignas, pancartas, también nos tocó enfrentar la brutal represión, y una vez que cayó Gutiérrez, nos preguntamos ¿y ahora qué?, ¿cómo vamos a darle continuidad al proceso y cómo vamos a mantenernos vigilantes y que todo ese mandato popular expresado en abril se cumpla?”. Fue así como entre quienes compartían principios fundamentales y eran partidarios de la auto convocatoria y creían en la necesidad de la expresión libre de los ciudadanos decidieron conformar la Asamblea.

El objetivo fundamental de la Asamblea es crear un espacio para la construcción y el ejercicio de la ciudadanía plena, pero desde la propia comunidad, por que se hizo visible que esperar cualquier iniciativa desde el estado era imposible; además, los vecinos pensaron que desde el estado se ha visto que no se puede construir, y que realmente esos propósitos debían surgir desde la propia ciudadanía. Con estas motivaciones surge la necesidad de crear un espacio para poder mirar los problemas nacionales, pero apoyado por una educación ciudadana permanente para lograr incidir en las decisiones del país, siendo un contrapeso frente a las que se tomen.



El mecanismo de participación existente en la Asamblea se basa fundamentalmente en que no hay la clásica división de bases y dirigentes, existe una organización de tipo horizontal, circular y de liderazgos múltiples, mediante la cual todas las personas pueden expresar sus ideas; nadie tiene necesidad de tener una línea determinada de pensamiento, lo único que se pide es mucho respeto y tolerancia, sobre todo para ir construyendo una cultura de diálogo, con lo cual “hemos aprendido bastante a escuchar al otro y poco a poco vamos construyendo e identificando intereses comunes, y es así como tenemos 6 meses de avanzar juntos, y la organización se va fortaleciendo”.

Para la Asamblea del Parque Italia la horizontalidad significa no reconocer a una figura de autoridad sobre el resto: nadie le dice al otro lo que tiene que hacer, cada persona es libre de participar, y muchos contribuyen desde su propia iniciativa.

La organización se genera mediante comisiones, siete en total: dos comisiones ejes (formación ciudadana y de acción ciudadana), otras comisiones de tipo logístico como la de secretaria, documentación, y tesorería, y las encargadas de promoción y comunicación, cultura e identidad, recreación, y la de articulación con el resto de asambleas ciudadanas, especialmente las de tipo territorial.

Cada persona se va ubicando según sus intereses en cada una de estas comisiones, y cada una propone una agenda de trabajo, sin necesidad de “líderes” o personas que den instrucciones sobre lo que se va a hacer. Esta auto responsabilidad produce que quienes se involucran en estos procesos sean consecuentes con lo que han propuesto, y se

apropien de cada labor y proceso desde sus campos de conocimiento, labores profesionales y círculos de influencia.

La Asamblea del Parque Italia pretende como objetivo mayor articular los intereses del barrio con los intereses nacionales, es decir no descuidar los logros particulares de los más colectivos, así se discute la coyuntura nacional en las reuniones del barrio. Confiados en la potencialidad de su organización, creen firmemente en que mediante el trabajo de equipo es posible avanzar, y únicamente cuando las posibilidades se agoten “tocar las puertas” del gobierno municipal, ONG u otros mecanismos. Es importante también recalcar que el trabajo de creación de conciencia y formación ciudadana es básico para iniciar trámites de obras físicas e iniciar actividades de beneficio comunitario.

#### **b. Asamblea de la Floresta<sup>4</sup>**

“Nosotros decidimos declararnos en asamblea en medio de todo el fulgor, o la emoción de los días de abril, recuerdo que cuando empezaron las movilizaciones, empezamos a salir a la esquina del barrio, a los dos días de las movilizaciones decidimos convocar a una reunión, y al tercer día decidimos declararnos en asamblea permanente. En ese momento todavía no veíamos el horizonte de la asamblea, pero decidimos que había interés en lanzar un trabajo a largo plazo; desde abril del año pasado hemos tenido reuniones todos los martes, y casi siempre los jueves.

Discutimos, por ejemplo, cuál es el rol de las organizaciones barriales, y entonces concluimos que si bien esas

---

<sup>4</sup> Entrevista a Esperanza Martínez, miembro de la Asamblea de la Floresta

organizaciones se formaron para resolver temas propios del barrio, necesidades básicas, etc., nosotros en cambio decidimos mantener un perfil de discusión política y de debate de los temas nacionales, y nos plantemos discutir en La Floresta qué es lo que significa el TLC y el Plan Colombia para los ciudadanos urbanos.



De todas maneras en un esfuerzo de ir abriendo la convocatoria a otros miembros del barrio hemos empezado discusiones que no son de carácter político, realizamos varias actividades culturales como una forma de invitar al barrio, hemos propuesto algunas cosas conjuntamente con el resto de organizaciones del barrio, pero hemos mantenido la posición de que la Asamblea de La Floresta es un espacio de discusión política.

Uno de los principales obstáculos que hemos tenido en este proceso es que en los inicios venían a la Asamblea entre 200 a 300 personas, y poco a poco se han ido y se queda un grupo que suelen ser entre 20 y 30 personas permanentes. De todas formas pensamos que es legítimo que existan una serie de personas que están más interesadas en discutir temas políticos y lo que hacemos entonces es crear momentos de gran convocatoria, mantenemos reuniones periódicas con este grupo que lo denominamos el grupo

promotor, pero a veces organizamos debates públicos, y viene el resto de gente que estaba en abril.

A veces invitamos a personajes conocidos, y es cuando la gente del barrio se da cuenta que el proceso se mantiene, además una de las cosas más importantes es que como nos reunimos en el parque, entonces la gente sabe que el proceso se mantiene. Al utilizar el parque como lugar de reunión sentimos que hemos contribuido a la seguridad del barrio, pues pensamos que al utilizar el espacio público puedes ir conociendo al resto de gente del barrio, y al mismo tiempo darte cuenta quiénes son y quiénes no son del barrio. Yo misma me siento absolutamente segura en el barrio, pues ahora conozco más a mis vecinos.”

### **c. Vista Hermosa<sup>5</sup>**

En Vista Hermosa somos un colectivo que se formó por iniciativa de los moradores, mediante una minga para arreglar el parque barrial, debido a que nuestros espacios públicos estaban deteriorados y sucios, porque gente totalmente ajena al barrio estaba invadiéndolos, y como toda la gente del barrio estaba metida en sus casas ni siquiera nos tomábamos la molestia de tratar de resolverlo. Así, luego de la minga abrimos un espacio para discutir sobre los problemas del barrio, y resolvimos autoconvocarnos para empezar a trabajar.

El primer interés que se generó dentro del colectivo fue tratar el tema de los espacios públicos, porque caímos en cuenta de que todos estamos metidos en las casas, nadie quiere salir, todos sienten la inseguridad y están temerosos,

---

<sup>5</sup> Entrevista a Lady Franco, miembro del colectivo del barrio Vista Hermosa

entonces pensamos que era un buen momento para retomar nuestros espacios, e invitar a la gente a apropiarse de ellos.



Con este proceso estamos logrando demostrar a la gente del barrio que los espacios son nuestros y que de nosotros depende darles el uso adecuado; el parque era un espacio para las borracheras, los escándalos, etc. Desde que iniciamos estos procesos las cosas ya no son así, efectivamente hay un cambio. Como colectivo tomamos las decisiones a través del consenso, hacemos una reunión, plantemos las cosas, vemos cómo estamos de tiempo, y entre todos tomamos las decisiones.

Ahora estamos haciendo unas encuestas con el apoyo del Parque Itchimbia para saber cómo piensa la gente de barrio, cómo somos, cuántos vivimos aquí, etc. Y hasta ahora todos nos responden que están encantados con el barrio, que lo que más les gusta es la cercanía que tenemos a todo; sin embargo, no todos se deciden a salir, a participar, y creo que es por una falta de conciencia ciudadana, pero de todas formas pensamos que estos procesos sirven para ir poniendo cimientos para que se vaya tomando conciencia.

El principal obstáculo que hemos tenido es que el municipio no nos pone ninguna atención, hemos entregado el proyecto para el parque del barrio y un estudio de tráfico hecho por varios ingenieros del barrio, pero de esto hace casi un año y no recibimos respuesta

Lo más interesante del proceso para nosotros ha sido saber que hay gente y organizaciones, como el “Colectivo Quito Para Todos”, que están aportando todo lo que pueden para la formación de la gente de nuestro barrio, para hacernos tomar conciencia de lo que podemos lograr y exigir.

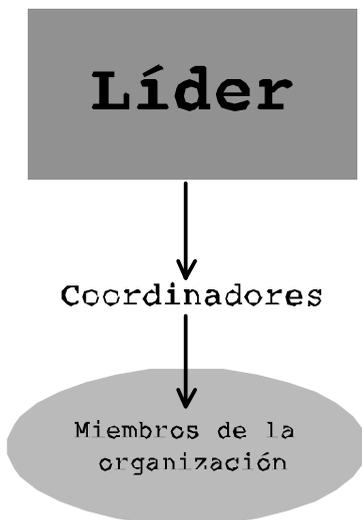
## **6. Procurando relaciones horizontales**

¿Qué tan horizontales son las relaciones dentro de los espacios en los que participamos? Pocas veces nos ponemos a reflexionar sobre la importancia de las relaciones equitativas al interior de los procesos, en los que no es suficiente la organización sino la construcción de un área que rompa con la verticalidad tradicional de los grupos humanos.

Las relaciones horizontales se construyen a través de un proceso interiorizado más bien individual; en la gran mayoría de procesos y organizaciones reproducimos un modelo vertical casi siempre autoritario, donde solo una o dos personas deciden sobre los intereses grupales.

Estamos acostumbrados a “formar líderes” quienes van a “representarnos” colectivamente... y que tarde o temprano terminan defraudándonos, y provocando rupturas de nuestras ideas ciudadanas: desconfianza, apatía, desgano hacia el cambio.

**Gráfico 1**  
**Esquema tradicional de organización interna**



En el modelo tradicional de organización las propuestas se consolidan desde los líderes, se aprueban por un grupo de coordinadores y finalmente llegan a los miembros de la organización para ser expuestas o aprobadas, quitándonos en gran medida el derecho a participar de las mismas. Este modelo vertical va quitando poco a poco fuerza a la organización ciudadana, y al final logra romperla, o simplemente le quita legitimidad ante otros actores. El error más común que suele cometerse con respecto a este modelo vertical, es pensar que la directiva representa a todos; suele suceder que, en lugar de que el espacio sea democrático y participativo, van apareciendo trabas para la incorporación de nuevos miembros en los procesos.

Los modelos de organización vertical se presentan de diversas formas pero tienen algunas características comunes:

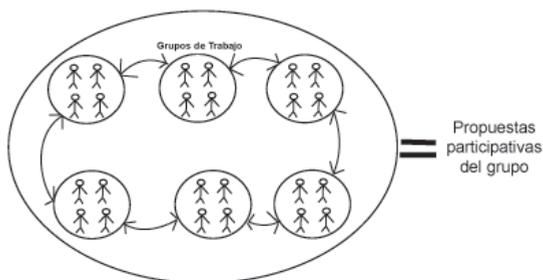
- Decisiones desde los dirigentes y no de la comunidad o miembros en general.
- Pocos espacios de participación de los miembros
- Las propuestas no reflejan los intereses y prioridades del grupo
- Exclusión de nuevos actores
- Conflictos constantes con otros miembros de la comunidad.

Todos estos motivos nos hacen reflexionar sobre la necesidad de crear nuevos modelos de organización y coordinación, que sean más horizontales y propositivos, que generen propuestas que permitan a nuestros barrios, ciudadelas, manzanas, etc.... trabajar en las soluciones efectivas frente a sus problemas.

Ahora bien, ¿cómo generamos un modelo de relaciones horizontales al interior de nuestros grupos u organizaciones? La tarea no es sencilla e implica cambios desde el interior de los individuos que conforman los procesos, para luego poder generar un cambio colectivo, aplicable para cualquier espacio de socialización en el que nos desenvolvamos cotidianamente. Sugerimos un modelo de organización horizontal como:

## Gráfico 2

### Modelo de organización horizontal



En el gráfico anterior podemos ver un ejemplo de organización participativa horizontal, en el cual se puede observar como es posible organizarse por medio de grupos de trabajo temáticos, según afinidades, y en estos pequeños grupos realizar las propuestas para resolver un problema específico, sin necesidad de nombrar coordinadores o presidentes. Juntando todas las propuestas de los grupos de trabajo se tiene una propuesta participativa integral para nuestro barrio, sector, ciudadela, etc.

Un proceso horizontal debe procurar ser lo más incluyente posible, pues eliminando las jerarquías o imposiciones las decisiones se toman en colectivo y ya no individualmente. Al momento de presentar nuestras propuestas ante las entidades la comunidad, municipio, etc. podemos nombrar una comisión integrada por un miembro de cada grupo de trabajo; estas comisiones deben procurar rotar constantemente para ofrecer la oportunidad a todos los miembros del grupo que quieran participar de ellas. También por esta razón es necesario que todos los actores tengan el mismo grado de involucramiento y participación en el proceso; el reto es apoderarnos individualmente de

nuestras propuestas, y participar activamente para garantizar la continuidad del proceso.

Las relaciones horizontales además se construyen con base a los principios y valores del grupo organizado, que deben ser establecidos y trabajados claramente desde los inicios del proceso, facilitando la convivencia entre los actores mediante relaciones de respeto, cordialidad, solidaridad, amistad, y sobre todo de participación de todos en la toma de decisiones.

Las organizaciones horizontales permiten:

- La participación de todos o al menos de la mayoría en el proceso de construcción y propuesta de nuestros grupos.
- Una mejora de las relaciones personales y grupales.
- Un proceso atractivo para los demás ciudadanos del sector, que pueden eventualmente unirse al proceso: hay un efecto de ‘contagio’
- La eliminación de jerarquías y pugnas de poder

En la medida que vayamos ensayando un modelo de organización horizontal en nuestros procesos podemos irlos mejorando y adaptando de acuerdo a nuestras necesidades, pues no existe una receta.

## **7. Los Procesos**

Los procesos son dinámicos, es decir que se encuentran en constante cambio y creciendo para crear nuevas ideas y acciones. Sin embargo, muchas veces se da por confundir los procesos reales con propuestas temporales o coyunturales que no tienen asidero ni se hallan

fundamentadas, lo cual provoca la desvinculación de los actores a las causas.

Son procesos todos aquellas acciones que realizamos los miembros de un grupo, colectivo asociación, etc., que nos permiten crear en propuestas sostenidas tanto interna como externamente. Un proceso debe tener:

- Una propuesta colectiva, razonada, y hecha desde todos los miembros del proceso
- Una participación real y efectiva del grupo
- La suma de actores al grupo, el crecimiento colectivo
- La acción constante del grupo frente a los propósitos sobre los que se desenvuelve

Los procesos de organización ciudadana deberían no agotarse en el logro de una acción u obra determinadas. La meta de un proceso no es palpable ni inmediata; si la organización no está lo suficientemente comprometida para mantener sus luchas y demandas, si hasta encontrar otra razón para reorganizarse la causa organizativa se rompe y los miembros se disuelven, entonces no podemos hablar de un proceso.

El fortalecimiento de la organización y del equipo es una de las claves de la construcción de un proceso ciudadano; la motivación y los estímulos para los miembros genera que los logros ya alcanzados sean más duraderos y sirvan de cimientos para futuras acciones. En la medida que vayamos manteniéndonos constantes y cohesionados podremos seguir trabajando y construyendo un proceso real y no de papel, en que todos los miembros sientan identificación con el objetivo y aporten para lograr el mismo. Cuidar los procesos

de que sean aprovechados por terceras personas e intereses politiqueros es básico, en cuanto al alcanzar un logro es fácil dejarse llevar por la emoción del momento... y los reales intereses iniciales pueden ser mal llevados.

Las personas vinculadas en el interior de un proceso pueden tomar otros caminos, cambiar de bandera de lucha o simplemente desligarse de la organización; por ello es fundamental considerar que si bien las personas pueden cambiar, el proceso debe mantenerse.

## **8. Cerrando**

Luego de varios años de aplicación del SGP podemos preguntarnos para qué ha servido, y para qué no. No se ha logrado, por ejemplo, que los cabildos sean espacios para pensar, reflexionar, decidir sobre los lugares que queremos, para ver más allá de nuestros barrios, sectores, y vivir la ciudad como nuestra primera casa. Han servido para organizar las prioridades de obras, con un consenso mayor que antes del proceso. También han introducido algunas visiones de lo que *puede ser* la participación, si bien hoy el discurso se encuentra desgastado.

Serán necesarios varios años y otros procesos con empuje ciudadano para que se efectivice una participación amplia, activa. Hasta ahora no se ha logrado disminuir el 'control' institucional en los cabildos, por lo que si bien existe mayor cercanía, apertura, entre el mismo municipio y los pobladores de Quito, las relaciones de fondo de subordinación y clientela no han sufrido mayores transformaciones hacia el apoderamiento de la ciudadanía de los procesos de intervención y toma de decisiones.

Con la crisis de la democracia representativa, la incorporación a las agendas políticas incluyó a la ‘participación’ como sugerencia y acuerdo con organismos internacionales; y las *iniciativas* locales de participación, como la de Quito, fueron instauradas mediante ordenanza.... ¿de qué participación ciudadana hablamos?

Sin embargo, la ciudadanía misma está construyendo nuevas formas de participación; reconceptualizándola, dándole sentidos más amplios que la mera gestión de obras.

## BIBLIOGRAFÍA

Castello, Paula, compiladora, “...También nosotros estamos en capacidad de dar soluciones: la gestión participativa desde sus actores”, CIUDAD, Quito, septiembre, 2004.

Falconí, Gabriela; Jarrín, Nidia, *¿Participación de sujetos o sujetos a la participación? El caso del cabildo de Monjas en la Zona Centro del DMQ*, Tesis de Licenciatura en Sociología y Ciencias Políticas, Universidad Central del Ecuador, Quito, julio, 2002.

Gallegos, Karina, “Nociones de participación ciudadana en los comités de gestión de la Zona Centro del Distrito Metropolitano de Quito”, ponencia preparada para el Primer Encuentro de LASA sobre Estudios Ecuatorianos, Quito, julio, 2002.

[www.yachana.org/ecuatorianistas/encuentro/2002/ponencias/gallegos.pdf](http://www.yachana.org/ecuatorianistas/encuentro/2002/ponencias/gallegos.pdf)

Sistema de Gestión Participativa para el Distrito Metropolitano de Quito,

Unda, Mario, *“Colcha de retazos: cohesión social, democracia participativa y gobernabilidad en el Ecuador”*, inédito, noviembre 2005.