

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
SOCIÓLOGA CON MENCIÓN EN DESARROLLO**

TEMA

**DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LA EXPERIENCIA
DE CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DEL SISTEMA METROPOLITANO
DE PROTECCIÓN DE DERECHOS EN EL MUNICIPIO DEL DISTRITO
METROPOLITANO DE QUITO**

MARIÁNGELES CEVALLOS CASTELLS

DIRECTOR:

WLADIMIR SIERRA

QUITO, MAYO 2015

Contenido

RESUMEN.....	1
INTRODUCCIÓN	3
OBJETIVO GENERAL	4
ESPECÍFICOS	4
HIPÓTESIS GENERAL	5
CAPÍTULO I.....	6
DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	6
1.1 APROXIMACIONES TEÓRICAS A LA DEMOCRACIA Y A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	6
1. 2 LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA DE CASTORIADIS.....	8
1. 3 LA PARTICIPACIÓN COMO IGUALDAD POLÍTICA SEGÚN PATEMAN	11
1. 4 EL PAPEL DEL SUJETO POLÍTICO EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA SEGÚN TOURAINE	15
1.5 APROXIMACIONES TEÓRICAS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	20
CONCEPTOS Y ENFOQUES TEÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	21
1.6 CONDICIONES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	25
CAPÍTULO II	32
2. 1 CASO DE ESTUDIO: EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA METROPOLITANO DE PROTECCIÓN INTEGRAL EN EL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	32
2.2 CONTEXTO POLÍTICO NACIONAL: MARCO NORMATIVO VIGENTE Y LA BASE DISCURSIVA DE LA DEMOCRACIA EN EL PAÍS	33
MARCO NORMATIVO.....	34
2.3 LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA REVOLUCIÓN CIUDADANA.....	36
2. 4 CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	39
2.5 EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA METROPOLITANO DE PROTECCIÓN INTEGRAL Y LA ORDENANZA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS ..	42
CAPÍTULO III.....	48
3.1 ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA.....	48
3. 2 Marco metodológico	48
3. 3 LOS GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA EN EL DMQ	49
3. 4 DEMANDAS REALIZADAS POR SECTOR.....	61
DERECHOS SOCIALES.....	62
DERECHOS POLÍTICOS	64
DERCHOS CULTURALES	64
ACCESO A LA JUSTICIA.....	66

3.5	LAS CASAS DE LA IGUALDAD COMO PROPUESTA DE MECANISMO PARA LA ATENCIÓN Y RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE LOS GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA.....	67
3.6	ANÁLISIS DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DEL SISTEMA METROPOLITANO DE PROTECCIÓN INTEGRAL	78
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	88
	BIBLIOGRAFÍA.....	93

AGRADECIMIENTOS

Siempre a mis padres, a mi Yeya y mi hermano porque con su sola presencia me dieron confianza.

A mis hermanas, María Rosa y Cynthia (la una de sangre, la otra de vida) por sus agudos comentarios, su tiempo y dedicación. A la más pequeña del clan, Saratamia, porque siempre ilumina.

A mi director y lectores por saber irse contra el tiempo.

A ellos y ellas (Gabriel, Amaranta Carolina, María Rosa, Diego y Sergio) que se dieron el tiempo de motivarme y empujarme.

Gracias.

RESUMEN

La presente investigación contempla el análisis y revisión del proceso de construcción participativo del Sistema Metropolitano de Protección Integral en el Distrito Metropolitano de Quito. El objetivo fue identificar los factores que mediaron el proceso y la incidencia que tuvo en términos de autonomía de las organizaciones sociales en un espacio convocado por la institucionalidad local.

El marco teórico escogido permitió enmarcar a la participación ciudadana como un mecanismo de los sistemas políticos democráticos. Las posturas teóricas de Castoriadis, Pateman y Touraine orientaron el análisis y ampliaron el abordaje sobre la democracia, intentando no reducir ésta a su condición institucional, sino por el contrario analizar las relaciones desiguales que existen a nivel social y que se trasladan a los espacios políticos y por lo tanto a los escenarios de la participación ciudadana. Se establecen también categorías críticas de este tipo de procesos, cuyo énfasis se relaciona con la escasa autonomía que revisten estas experiencias, debido a estar enmarcadas en lógicas que responden a las funciones de mantenimiento del sistema.

Para el correspondiente análisis se hizo una revisión del contexto político actual en el Ecuador y del desarrollo del marco normativo generado en los últimos años. Asimismo, se analizó la situación de la movilización social en el país para poder contrarrestar el avance institucional de la participación frente al desconocimiento de formas autónomas de participación y la escasa apertura al diálogo por parte de los representantes del gobierno central, con la sociedad organizada. En este contexto se revisa las condiciones y posibilidades de los gobiernos locales de concretar espacios ciudadanos de toma de decisiones que se consoliden más allá de la retórica.

La descripción del proceso de construcción del Sistema Metropolitano de Protección Integral, permitió identificar en cada una de las fases la presencia de elementos incidencia ciudadana de igual forma se logró identificar en qué condiciones las organizaciones accedían a estos espacios, cuyo marco de acción está previamente establecido y limitados.

Finalmente, en la sección de las conclusiones se destacan algunos aciertos del proceso en términos de la elaboración de políticas públicas para la garantía, protección y restitución de derechos. No obstante, también se señalan los riesgos que implica para la movilización social este tipo de iniciativas institucionales y la necesidad de que la participación social no se limite a estos espacios.

INTRODUCCIÓN

La retórica política y los antecedentes constitucionales demarcan los lineamientos para la promoción de formas participativas de elaboración de políticas públicas enfocadas a la protección, garantía y restitución de los derechos humanos. Asimismo, se debe contemplar el interés manifestado por la nueva administración municipal del Distrito Metropolitano de Quito para encaminar procesos caracterizados por el matiz de la participación y el fortalecimiento del tejido social. Si bien existe un marco normativo nacional que promueve y de alguna manera exige estos procesos, resulta relevante analizar hasta qué punto se materializa en el escenario político y de toma de decisiones la participación ciudadana.

En el caso específico de la construcción participativa del Sistema Metropolitano de Protección Integral del MDMQ, como un proceso incipiente de incidencia ciudadana, se abren algunas interrogantes para analizar la participación de los actores sociales en la construcción de este Sistema orientado a garantizar, proteger y restituir los derechos, en donde entran en juego factores como la heterogeneidad de los actores de la sociedad civil y su madurez política, la coyuntura política actual de desmovilización de los colectivos, la definición misma de quién es un actor político desde la normativa, las condiciones de promoción y la capacidad institucional municipal para promover y responder eficazmente a este tipo de procesos, y los recursos necesarios para la sostenibilidad de la experiencia. Si bien, originalmente la iniciativa de fortalecer la participación ciudadana en espacios de toma de decisiones es indudablemente positiva y un avance en términos democráticos, es importante también que dichos procesos sean evaluados en función de su real concreción y sobre todo el cumplimiento de los objetivos planteados en relación específicamente a la garantía, protección y restitución de los derechos humanos, de otra manera se corre el riesgo de un tipo de participación de corte clientelar con efectos altamente negativos para la movilización social y la promoción de nuevos procesos participativos. En estos casos lejos de consolidarse una democracia real, en el sentido que lo define Castoriadis como justicia social o Pateman como la igualdad de poder en la toma de decisiones, se debería analizarlos más como mecanismos de la democracia instrumentalista creados para controlar el conflicto social y no como espacios potenciales de transformación de las estructuras sociales.

En base a los planteamientos realizados se puede establecer la siguiente como la pregunta rectora de la presente investigación:

¿Fue el proceso de construcción del SMPI una iniciativa de participación ciudadana orientada a la autonomía o por el contrario responde más a una lógica de participación instrumental?

Las bases teóricas escogidas para abordar la investigación permitieron ampliar el análisis de la democracia, en tal sentido el presente estudio no se limitó a la condición institucional sino que se procuró ampliarlo para introducir las relaciones de poder y los factores subjetivos que también están presente en los espacios de la política y que en la práctica inciden en la fluidez y consolidación de procesos participativos.

Considerando lo expuesto anteriormente la investigación estuvo orientada por los siguientes objetivos e hipótesis:

OBJETIVO GENERAL

Identificar si la construcción del Sistema Metropolitano de Protección Integral y de la Ordenanza que regula el Consejo Metropolitano de Protección de Derechos promovido en el Distrito Metropolitano de Quito constituye un proceso de participación ciudadana bajo los presupuestos teóricos escogidos

ESPECÍFICOS

- Establecer y evaluar los factores que mediaron la participación ciudadana en el proceso.
- Analizar el contexto político actual para identificar factores que restringen o promueven una real participación ciudadana.
- Identificar el estado actual de los movimientos sociales y su capacidad de incidencia en procesos participativos.
- Revisar los factores que, al interior de la Secretaria de Inclusión Social del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, facilitan u obstaculizan la implementación de procesos de participación ciudadana.

HIPÓTESIS GENERAL

La construcción del SMPI constituyó un proceso que permitió un acercamiento ciudadano a la elaboración de políticas públicas en temas de derechos humanos pero mantuvo matices instrumentales, evidenciados en la escasa autonomía política de las organizaciones.

En función de lo señalado el estudio cuenta con un análisis teórico y descriptivo orientado a develar los factores que mediaron el proceso de participación. Para lo cual en las primeras secciones se presenta el marco teórico escogido, seguido de un análisis del contexto nacional en relación a los avances institucionales para la participación pero también en cuanto a la situación actual de tensión entre el estado central y los movimientos sociales para determinar en qué sentido esto incide en los procesos de participación locales. A continuación se recoge el proceso de construcción del Sistema Metropolitano de Protección Integral presentando momentos hitos de la experiencia que serán analizados a continuación bajo las categorías sociológicas establecidas en la parte teórica. Esto permitió desarrollar ciertas conclusiones y recomendaciones orientadas a fortalecer este tipo de procesos.

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1.1 APROXIMACIONES TEÓRICAS A LA DEMOCRACIA Y A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El marco constitucional vigente representa un mecanismo avanzado en términos de la institucionalidad desarrollada para la de participación ciudadana, no obstante cada vez es más clara la distancia de los movimientos sociales y del individuo común con la política formal, además de su apatía y desconfianza. Esto demuestra junto a las tesis de los autores (Castoriadis, Pateman y Touraine) que la democracia no puede ser analizada exclusivamente en su condición institucional, sino que debe incluir las relaciones y fuerzas de poder que muchas veces se encuentran enmascaradas bajo tecnicismos. En el momento actual, en donde los movimientos sociales siguen demandando la consecución de derechos y libertades fundamentales históricamente negados, incluso bajo gobiernos declarados democráticos, resulta necesario revisar la importancia de procesos como la construcción del sistema Metropolitano de Protección Integral, Consejo de Protección de Derechos del Municipio de Quito y la Ordenanza que lo regula, como mecanismo que pretende viabilizar la inclusión de los y las individuos en la política y por ende de decidir sobre sus condiciones de vida.

La propuesta de los modelos participativos pretende desarrollarse como una alternativa para los retos que aparecen en la democracia contemporánea en sociedades de mercado. Esta propuesta combina los procedimientos representativos con la participación. Asimismo, surge como respuesta a las demandas generalizadas de distintos sectores de la sociedad por acceder a más y mayores espacios de toma de decisión, además de la radicalización práctica de los derechos establecidos en el discurso. La participación vista desde esta óptica requiere y provoca la transformación de estructuras y desigualdades sociales.

El principio que justifica la aplicación de procesos y mecanismos de participación están relacionados, en primer lugar, con el derecho reconocido universalmente que tienen los y las ciudadanas a incidir en las decisiones que afecten sus condiciones de vida. Por otro lado, se basa en el principio original de la democracia como la voluntad del pueblo para gobernar y autogobernarse. En coherencia, la

participación vendría a ser el canal que viabilice por un lado los derechos y por otro la consolidación de un proceso democrático. Además representa la posibilidad de devolver la legitimidad a la actividad política cuya crisis es latente en los distintos gobiernos democráticos a nivel mundial.

Por su parte la postura teórica de Touraine va a introducir a la democracia como el sistema político creado para garantizar las libertades fundamentales de los sujetos, que paralelamente promueve el encuentro y la integración de las culturas. El carácter democrático de una sociedad se evalúa no tanto, por los niveles de participación, sino en cuanto a la capacidad de generar diálogo que asocie las diversidades de los individuos bajo principios y leyes universales. El objetivo fundacional de un sistema democrático está relacionado con la posibilidad de que la mayor cantidad de individuos se conviertan en sujetos libres, productores de su historia y capaces de transformar el medio en donde se mueven. Al ser concebida la democracia en su dimensión cultural, se exalta el protagonismo de los actores en su construcción más allá del perfeccionamiento institucional.

Para el contexto específico de América Latina se debe considerar además la potencia política que revisten los movimientos sociales como actores políticos, quienes han sido en la mayoría de los casos los responsables de los cambios más sustanciales en materia de derechos y justicia social y que por lo tanto, representan una de las principales vías de democratización participativa de las sociedades. En tal sentido se retoma la propuesta teórica de Touraine y su análisis.

Los autores examinados a continuación plantean que la democracia no debe ser vista como procedimiento instrumental subordinado a la reproducción del mercado, lejos de esto la propuesta es revitalizar el sentido de la política en tanto acción colectiva, creativa y de aprendizaje. En consecuencia tendrán algunos puntos que acercan sus teorías sobre todo en relación a la necesidad de analizar a los sujetos y las instituciones de manera integral y en su interrelación. Además del sentido formativo que implica la participación en espacios políticos que debe replicarse en otras esferas de la sociedad, para garantizar el desarrollo de las actitudes y cualidades requeridas por un sistema democrático. De tal manera, a través de la participación se efectiviza la igualdad política en la toma de decisiones y se democratiza la sociedad.

El uso masivo del término “participación ciudadana” lo ha vaciado de contenido y la incapacidad de atender a las necesidades más urgentes de la población en condiciones de vulnerabilidad y exclusión ha provocado la desconfianza e incluso el rechazo frente a la instalación de un sistema democrático. El análisis propuesto de un proceso de participación ciudadana reciente promovido desde las instancias del Municipio de Quito como gobierno local, pretende develar los principios que fundamentan a dicha experiencia en tanto se refiere a un proceso que responde a la democracia más instrumental o por el contrario contempla posibilidades reales de un espacio político ciudadano bajo un enfoque de derechos.

1. 2 LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA DE CASTORIADIS

La democracia resulta ser un concepto amplio y complejo que ha sido analizado desde distintos enfoques y posturas teóricas, no obstante se ha decidido abordar el presente estudio a través de la propuesta de Castoriadis por el carácter colectivo y transgresor que reviste el concepto, además del protagonismo de los ciudadanos en su permanente construcción; vista desde este enfoque, la democracia no se limita a la existencia de mecanismos ni procedimientos para consolidarse, sino que es un proceso instituyente que rebasa lo establecido y que por lo tanto, exige un tipo de ciudadano en constante proceso formativo para su real participación en la toma de decisiones y en la construcción de sociedad. Asimismo, se fundamenta en principios de igualdad real en cuanto al acceso equitativo al poder a través de lo que se efectiviza la libertad y la justicia social, en tal sentido corresponde con las propuestas y el objeto de estudio de esta investigación, ya que el espíritu del proceso participativo que se pretende analizar reviste o intenta alcanzar este tipo de democracia.

Castoriadis entiende el concepto como un régimen político que involucra una concepción sustantiva de los fines de la institución política, además de una idea de ser humano que debe corresponderle. Para este autor la democracia es el régimen de la libertad y debe estar encaminada a la consecución del buen vivir de sus habitantes, determinado por ciertos valores específicos provenientes de un bagaje histórico-social compartido en una determinada sociedad. La democracia es entendida así bajo principios de libertad y autonomía tanto a nivel colectivo como individual y reviste, indudablemente, un fuerte matiz emancipador.

Bajo un régimen democrático y el carácter formativo que éste involucra, el individuo despliega sus potencialidades en cuanto a su capacidad crítica y reflexiva para determinar las leyes que regulan la vida colectiva. De tal suerte, la democracia no se limita exclusivamente a la entrega de voluntades, ni a la legitimación de ciertos representantes quienes cuentan con las facultades para la toma de decisiones. Por el contrario, el autor observa el sentido crítico que reviste un régimen democrático en tanto reconoce y exige la capacidad cuestionadora de los individuos para transformar lo instituido. Si bien se reconoce la necesidad de un contexto pertinente con la presencia de mecanismos que viabilicen la democracia, ésta no está garantizada por la única existencia de leyes o instituciones, como señala y defiende la postura procedimental, muy por el contrario se consolida con la participación activa y reflexiva de los individuos con respecto a lo establecido por la colectividad; en consecuencia, la sociedad dirigirá igual cantidad de esfuerzos y recursos a la formación del individuo que sostenga al sistema, como lo hace con el mejoramiento de las instituciones y procesos que desea establecer. En palabras de Castoriadis: “no es, pues, posible realizar una democracia procedimental que no sea un fraude, sino se interviene profundamente en la organización sustantiva de la vida social” (Castoriadis, 1995, p. 53). Asimismo, Castoriadis asegura que la existencia de leyes o derechos tampoco garantiza la real aplicación, porque reconoce que existen diversos factores que impiden la eficiencia social de los mismos, es decir, si bien la ley o los derechos aplican para todos en su condición universal, no todos los individuos cuentan con los recursos para ejercerla, lo que los convierte en letra muerta.

Contrario a la propuesta individualista que representa la democracia procedimental, Castoriadis rescata el sentido social del ser humano reconociendo la incapacidad de éste de vivir de manera aislada; asimismo destaca el sentido creador y humanizador que cumple la sociedad con respecto a los individuos que la conforman, a través de las instituciones e imaginarios sociales dominantes en dicho sistema, de tal manera y en palabras de Castoriadis: “La sociedad no puede sino, en primer lugar, producir individuos sociales que son conformes a ella y que a su vez la producen”. (Castoriadis, 1995, p.51) Las instituciones, entendiéndose en su sentido más amplio que involucra normas, valores, lenguaje, herramientas, procedimientos y métodos de hacer frente a las cosas y de hacer cosas (Negroni, 2011, p. 2011) de una sociedad, materializan los significantes sociales producto de una evolución histórica compartida

por los individuos que la conforman y serán dichos significantes los que determinen los valores y el sentido de los mismos individuos.

El orden instituido debe ser mantenido a través de ciertos niveles de poder que garanticen lo construido de manera colectiva por encima del devenir individual, que nunca puede ser socializado en su totalidad. De ahí la necesidad de crear instituciones con facultad sancionadora que determine y legitime lo que se puede y lo que no se puede hacer. Este monopolio de los significados legítimos es lo que el autor considera como “lo político” como toda actividad de legislar, ejecutar y resolver conflictos, a través de la capacidad de gobernar, mientras que por su parte hacer política tiene que ver con la posibilidad de cuestionar lo establecido (Castoriadis, 1995, p. 51).

La capacidad de autoinstituir las leyes y significaciones que reviste la democracia como régimen es lo que además convierte, según el autor, a una sociedad en autónoma. Asimismo, esta posibilidad de incidir en las instituciones es el medio a través del cual se expresa o materializa la libertad, en tanto los individuos de manera colectiva determinan lo mejor para todos ante lo cual se someten.

Esto se vincula con uno de los aportes teóricos más importantes del autor que es el concepto de imaginario social, en tanto es visto como la posibilidad de creación colectiva de valores que instituyen significados sociales compartidos y aceptados de manera general. Esto se materializa en las instituciones que cada sociedad construye dependiendo su momento histórico y que dan sentido a lo que está y no está permitido.

La idea de autonomía pretende romper con rezagos de las sociedades heterónomas en su idea de que las leyes son instituidas por entidades divinas o extra sociales y que por lo tanto son incuestionables “el cuestionar el orden social, es negarle un origen extra social y este es el fundamento de las sociedades autónomas, aquellas que están conscientes de que se dan a sí mismas las leyes” (Castoriadis en Cancino, p.5). El proyecto de sociedad autónoma debe enfocarse a la construcción del individuo reflexivo capaz de poner en cuestión las leyes que él mismo instituye y la democracia debe estar encaminada, además, a la realización de instituciones que promuevan y aseguren dicha autonomía de la colectividad. De esta manera se devuelve la posibilidad de una política como actividad colectiva reflexiva y lúcida encaminada hacia la transformación deseada de las instituciones.

En síntesis el carácter transgresor que imprime Castoriadis en su concepto de democracia radica en las prácticas que devuelven al ciudadano común su capacidad de decisión y expresión en la vida pública, actividades históricamente delegadas a ciertas élites facultadas por la ley a representar a los individuos, pese a que sus intereses generalmente no son compartidos por la colectividad. El proyecto de autonomía del autor reviste un ejercicio efectivo de la justicia social y el acceso equitativo al poder para la toma de decisiones relacionadas con el mejoramiento de la calidad de vida en general. La consolidación de este tipo de democracia implica una transformación de estructuras sociales y económicas que viabilice una real participación ciudadana, como acción consciente y lúcida de los ciudadanos para la construcción de la sociedad.

1. 3 LA PARTICIPACIÓN COMO IGUALDAD POLÍTICA SEGÚN PATEMAN

De igual forma será examinada la postura teórica de Carole Pateman, quien realiza una revisión de la teoría clásica de la democracia, en tanto se equipara ésta con el gobierno representativo, dejando de lado el componente de la participación. Desde su propuesta, defiende el modelo democrático participativo como la posibilidad y la necesidad de que los individuos actúen directamente en el plano social, para esto no es suficiente garantía la existencia de instituciones representativas, sino que deben estar complementadas por un entrenamiento y capacitación social que desarrollen las actitudes y cualidades psicológicas necesarias para la democracia (Vallejos Roa, p.13).

La autora postula como objetivo del modelo democrático participativo, la posibilidad de que todos los individuos desarrollen un rol determinante en las decisiones relacionadas con la mejora en sus condiciones de vida, convirtiéndose la participación en una expectativa real de las personas. Bajo este enfoque, la participación reviste un sentido de igualdad política, en tanto igualdad de poder en la determinación de los asuntos públicos y privados. Según una lectura de Vallejos Roa, el aporte clave de Pateman es, por lo tanto, potenciar la incidencia política de sectores históricamente marginados a través del desarrollo de sujetos colectivos auto organizados, capaces de desarrollar acciones grupales no solo esporádicas y reactivas sino permanentes (Vallejos Roa, p. 18).

Pateman asienta su postulado en la teoría democrática de Rousseau quien es considerado el teórico por excelencia de la participación, en tanto señalaba que la democracia se basa en la participación individual de cada ciudadano en el espacio público de toma de decisiones, asimismo introduce la noción psicológica que tiene la participación en los individuos, que desemboca en una interrelación con las instituciones que sostiene el funcionamiento de dicho sistema.

Según Rousseau citado por Pateman deben existir ciertas condiciones para que se pueda desarrollar un sistema participativo. Inicialmente mantenía la necesidad de determinados niveles de igualdad e independencia económica en el sentido de que las diferencias existentes no deben traducirse en una desigualdad política. Asimismo, señalaba que los hombres deben ser gobernados no por hombres sino por las leyes desarrolladas bajo el sistema político escogido por ellos mismos. La idea de independencia permite a los hombres escoger y tomar decisiones propias basadas en sus intereses y, por tanto, la participación efectiviza la igualdad política en las asambleas donde son tomadas las decisiones. (Pateman, 1992, p. 37). No obstante, el aporte más importante del autor y que retoma Pateman es el nivel educativo que implica la participación, además del reconocimiento de los impactos psicológicos que tienen las instituciones políticas y sociales. Bajo este sistema, el individuo aprende a distinguir entre sus propios intereses y los del colectivo y logra desarrollar la noción de voluntad general para propiciar acciones socialmente responsables, de esta manera aprende a desenvolverse como sujeto público y privado. En consecuencia entre más participación exista se desarrollan más las capacidades para hacerlo. (Pateman, 1992, p. 39). Este carácter pedagógico y formativo que contempla la participación constituye, además, el principio de autosostenimiento del sistema, pues a medida que se instituye va creando los sujetos que requiere.

De tal suerte los aportes de Rousseau son retomados para poder construir una teoría de la democracia participativa adaptada a las condiciones contemporáneas de la sociedad, sobre todo en cuanto al presupuesto de que bajo un régimen político de estas características no se puede analizar a los individuos aislados de las instituciones. Asimismo, se destaca la limitación que representan las instituciones representativas puesto que esta nueva forma apela a una democratización de todas las estructuras de la sociedad y afirma además la necesidad de extender la participación a otros ámbitos de la vida social, en donde el espacio laboral cumple un papel determinante. Para Pateman la

posibilidad de que los empleados puedan decidir sobre sus condiciones de trabajo dentro de la industria representa el primer espacio de democracia participativa, que va desarrollando las capacidades necesarias para su incidencia en otros niveles. En palabras de la autora “.....para que exista una forma de gobierno democrático es necesaria la existencia de una sociedad participativa, esto es, una sociedad donde todos los sistemas políticos hayan sido democratizados y donde la socialización por medio de la participación pueda ocurrir en todas las áreas.”(Pateman, 1992, p. 61). Por lo tanto, la educación política que requiere la consolidación de una ciudadanía activa se alcanza a través de la participación permanente en la mayor cantidad de instituciones pero sobre todo en aquellas que determinan las condiciones de trabajo.

Otro aporte interesante de la postura teórica de Pateman tiene que ver con la crítica que realiza a los principios de igualdad y libertad de todos los individuos que sostienen los defensores de la democracia liberal, esto a través del reconocimiento de las relaciones de poder que existen en la sociedad y que impiden a amplios sectores acceder a una real aplicación de sus derechos y que los excluye de la participación política, otorgándole la exclusividad de este campo a los hombres de ciertas condiciones. Si bien Pateman realiza este análisis desde un enfoque feminista para esclarecer cómo la democracia liberal se asienta en principios de exclusión de las mujeres de los espacios de la política, esto también puede ser ampliado a otros sectores de la sociedad que han sido históricamente marginados, como es el caso de las diversidades sexo-genéricas, la niñez, los adultos mayores, entre otros que actualmente forman parte de grupos de atención prioritaria. De tal manera, bajo su propuesta la autora devela la estructura patriarcal de las bases del liberalismo poniendo en duda la real universalización de la condición política de todos y todas las ciudadanas, que se esconde tras una ideología de igualdad y libertad individuales.

La crítica planteada incluso cuestiona la falta de interés de los teóricos de la democracia participativa hacia los postulados feministas, que proponen el replanteamiento de la condición de ciudadano de las mujeres, que desde el inicio fue creado bajo la idea de una desigualdad natural de éstas lo que exigía su subordinación frente a los hombres, sobre todo en el espacio privado pero que indudablemente tenía consecuencias en cuanto a su limitación en el acceso a lo público. Los argumentos y ni las iniciativas de organización feministas no han sido tomados en cuenta por los propulsores de la democracia participativa pese a que como señala Pateman, representan

en sí mismos espacios de experiencias participativas. “Se trata de un movimiento descentralizado y anti jerárquico que pretende asegurar que todas sus participantes se eduquen de manera colectiva y consigan su independencia por medio del proceso de autoconsciencia, de la toma de decisiones de manera participativa y de la rotación de tareas y cargos” (Pateman, 1983, p. 16). Frente a tal rechazo del argumento feminista, la autora devela la incapacidad de alcanzar la transformación de estructuras de la sociedad que permita la efectividad de la participación como igualdad política y la consolidación de un sistema democrático e incluso señala la paradoja de la propuesta participativa al postular por un lado la democratización de todos los sistemas de poder de la sociedad y por el otro dejando intactas las relaciones al interior de la familia, bajo el argumento de que corresponde a lo privado y por lo tanto ocultando las desigualdades fundacionales del sistema.

Si bien se acepta la validez de la crítica feminista de Pateman a las teorías políticas tanto de la democracia liberal como de la participativa, resulta indudable que esta última representa una alternativa real a los principales problemas de desigualdad política que existen actualmente en las sociedades democráticas. Sus principios y presupuestos pueden ser adaptados para responder a las exigencias de mayor participación de los distintos movimientos sociales que han ido apareciendo a nivel mundial y específicamente en América Latina. De hecho se reconoce la existencia de experiencias en territorios que desarrollan en su interior formas de gobierno y de toma de decisiones más equitativas, que permiten que los individuos se formen en la práctica cotidiana de la participación. El reto reside en la adaptación de estos mecanismos a una sociedad mercantilizada alimentada por las desigualdades políticas y económicas, lo que implica transformaciones estructurales que son viables únicamente a través de la formación de ciudadanos y ciudadanas empoderadas y con un alto sentido comunitario.

1. 4 EL PAPEL DEL SUJETO POLÍTICO EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA SEGÚN TOURAINE

Si bien la propuesta teórica de Alain Touraine dista de las posturas de la democracia participativa, se reconoce la importancia de su aporte para la presente investigación en el análisis que desarrolla y la relación que establece entre la modernización, la democracia y los movimientos sociales que puede ser aplicado para el contexto latinoamericano. Este constituye un marco de análisis que permite identificar el papel protagónico que representan el sujeto político y los movimientos en la constitución de un sistema democrático, además de que postula la imposibilidad de concebir a la democracia sino es en su sentido más pluralista, en donde se considere la historicidad y las especificidades identitarias de cada movimiento social; de tal suerte la discusión teórica acerca de la democracia se enmarca en la necesidad de recuperarla como sistema político que intenta combinar la racionalidad y el universalismo de las leyes e instituciones con la subjetividad y el respeto de las diversidades culturales.

Esta contribución teórica concibe a la democracia como el derecho de cada sujeto a escoger su existencia y a autogobernarse. Si bien Touraine reconoce la necesidad de ciertas garantías jurídicas e institucionales, que aseguren el contexto necesario para la aplicación de un gobierno democrático, la consolidación de éste no se reduce a la sola presencia de instituciones, sino que involucra la liberación de los individuos históricamente sometidos por determinados grupos y estructuras de poder. Touraine aborda la democracia como el resultado de luchas históricas de hombres y mujeres comunes por la real aplicación de sus derechos fundamentales, en tal sentido trasciende la propuesta participativa para otorgarle un sentido liberador. Para argumentar esto, señala que la diferencia entre un estado totalitario y uno democrático es que mientras el primero se centra en la formalidad de las reglas jurídicas, el segundo se ocupa en develar los conflictos sociales detrás de la formalidad del derecho y el lenguaje de poder. (Touraine, 2001, p. 16).

La democracia desde esta óptica se asienta en la protección de las libertades individuales y la defensa de los derechos civiles, políticos, económicos y culturales de los sujetos. El objetivo, por lo tanto, es otorgar a la mayoría los principios de justicia y libertad que históricamente fueron negados por el establecimiento de instituciones

políticas y sociales que ocultaban bajo ideologías de racionalidad y categorías instrumentales, las desigualdades existentes en las relaciones y los procesos de exclusión y dominación. En cuanto a la idea de igualdad es importante destacar que es observada no sólo como el reconocimiento de que todos y todas las ciudadanas son portadores de los mismos derechos, sino también como un mecanismo para revertir el efecto de las desigualdades sociales. Este principio de equidad permite reconocer la existencia de grupos desfavorecidos, ante los cuales el Estado tiene una mayor obligación en cuanto a viabilizar su participación en el cambio del orden y las estructuras excluyentes.

El autor analiza el problema actual de la democracia contextualizándolo dentro de las tensiones propias de la modernidad, para esto introduce el término de la disociación, explicando la contradicción del Estado moderno por garantizar, por un lado, el cumplimiento de las demandas sociales y por el otro responder a las exigencias de la política internacional. Otra de las características propias de este periodo, según señala el autor, es la distancia que existe entre las prácticas políticas y los actores sociales, es decir, una división constante entre el nivel objetivo y lo subjetivo que impide un sentido de pertenencia y de responsabilidad de los ciudadanos con respecto al espacio de la política. Por otro lado, también se evidencia que dentro de la sociedad post industrial y de consumo el individuo es visto más como consumidor o cliente del sistema político, y su relación se reduce a la satisfacción de necesidades individuales bajo condiciones de oferta y demanda. Asimismo, las desigualdades económicas, de género, etnia, políticas entre otras establecen prácticas excluyentes que impiden una participación política generalizada. (Ramos, p. 3). Aquí es importante señalar que la primera gran exclusión en la que se funda la Modernidad es la de las mujeres, quienes fueron concebidas tardíamente como ciudadanas, condición que no termina de consolidarse debido a que fueron relegadas al espacio privado totalmente separado y desvalorizado por lo público. De tal forma Touraine recoge todas estas contradicciones para proponer nuevas categorías de análisis que permiten restablecer la participación de todos los individuos comunes en los espacios de la política, a través del consenso entre las necesidades individuales de los sujetos y de la vida en sociedad.

La democracia existe y se funda a través de ciertos mecanismos institucionales. El primero de ellos está relacionado con la elección libre de los gobernantes y la representatividad, condición histórica sin la cual no existe democracia y que debe

asegurar el cumplimiento de los intereses de la mayoría en las decisiones políticas. Además funciona como medio de comunicación que conecta a la diversidad de la sociedad civil con el Estado. La posibilidad de la agregación de la mayor cantidad de demandas sociales está parcialmente garantizada a través de la asociación de los distintos actores, para esto debe existir una condición de organización autónoma en las distintas esferas que contempla la vida social, que no reduzca la representatividad exclusivamente a los partidos políticos. “la presencia de asociaciones, clubes, diarios, revistas, grupos intelectuales orienta las elecciones políticas y contribuyen a formar la oferta política de los partidos” (Touraine, 1995, p. 82).

Esto debe ir acompañado de la conformación de una sociedad política, en donde los sujetos son conscientes de su dimensión ciudadana, lo que reviste un sentido de pertenencia a distintas instituciones sociales y a una determinada colectividad política, que conlleva a la responsabilidad con su dirección y el activo interés en participar en la toma de decisiones y en la transformación de estructuras. Las funciones estatales deben estar limitadas a la protección de la unidad política del territorio frente a los intereses internacionales y sus instituciones y leyes deben garantizar la separación de éste con la vida privada de los ciudadanos, reafirmando así la autonomía que debe existir entre la sociedad civil, el Estado y el sistema político. Es la interdependencia de estas tres dimensiones, asentadas en el reconocimiento de las libertades fundamentales de los individuos lo que posibilita la existencia de una cultura democrática.

Un punto en donde Touraine converge con los autores revisados en la sección anterior es la relación que debe desarrollarse entre la cultura democrática y la idea de sujeto que le corresponde. Como menciona el autor la existencia del individuo por sí solo no garantiza el establecimiento de la democracia, ésta requiere de un sujeto que logre asociar en sus conductas el deseo de libertad, la pertenencia a una cultura y el llamado a la razón, en otras palabras, principios de individualidad, particularismo y universalidad. De la misma manera y por los mismo motivos, una sociedad democrática combina la libertad de los individuos y el respeto a las diferencias con la organización racional de la vida colectiva a través de las técnicas y leyes de administración pública y privada (Touraine, 2001, p. 10)

El sujeto de Touraine como elemento constitutivo de un sistema democrático está caracterizado por su capacidad de transformación del entorno donde vive. Este

sujeto incorpora tres elementos que están íntimamente relacionados y tienen que ver con la resistencia a la dominación e imposición de determinismos sociales; la búsqueda de su libertad como condición principal de su felicidad; y, finalmente el reconocimiento del otro en su capacidad de búsqueda de libertad lo que involucra el respeto a las leyes que garantizan que el mayor número de individuos puedan desarrollarse como sujetos (CFR Touraine, 1995, p. 183). En otras palabras, la transición del individuo al sujeto está determinada por su capacidad de reunir la razón instrumental de las reglas políticas y jurídicas con la experiencia más subjetiva de sus deseos de libertad y felicidad, lo que implica la posibilidad de integrar una comunidad que asegure los mismos derechos a la mayor cantidad de sujetos. La democracia como espacio de debate entre sujetos en igualdad de condición constituye un mecanismo irreductible para la construcción de este sujeto, develando que la democracia construye el sujeto que la instituye.

El sentido pluralista de la democracia está relacionado con el reconocimiento del otro en su diferencia, mientras que la cultura democrática se relaciona con las instituciones políticas en donde se da ese encuentro y reconocimiento. Por tanto el concepto no se define por el nivel de participación ni por el consenso, sino por el respeto a las libertades y a la diversidad. (Touraine, 2001, p. 9) Siendo así, la democracia se construye a través del conflicto social que implica el encuentro de todos los actores, el mismo que debe ser resuelto a través de la participación y la toma de decisiones colectiva y, por lo tanto, el aparato político asume como función la de garantizar los espacios y mecanismos que consolidan la democracia interna. Para esto, afirma el autor, se debe ir más allá de las garantías institucionales y establecer valores y sentidos que puedan ser compartidos por las diversidades y que permitan unificar lo universal con lo particular, lo racional con lo subjetivo y la libertad con la integración.

Si bien la cultura democrática favorece a la formación del sujeto, como actor que ve en sí capacidades para combinar razón, tradición e identidad la educación también representa un elemento clave para la formación inicial de este sujeto (Ramos, SF, p. 8). La capacidad de participar en lo público, como espacio de debate al cual todos y todas acceden con la misma posibilidad de poner a juicio proyectos particulares que respondan a valores universales, debe estar antecedida por un proceso formativo que asegure la real igualdad de condiciones. En consecuencia, también para Touraine la educación representa el medio por el cual el individuo se transforma en sujeto, en tanto es consciente de sí y de su capacidad de incidir en sus condiciones de vida. La

educación así vista cumpliría tres objetivos fundamentales relacionados con el desarrollo del pensamiento científico, el reconocimiento del otro como sujeto y la creación de sí mismo a partir del conocimiento técnico y moral (Ramos, SF, p. 8) lo que asegura la conformación del espíritu democrático que debe atravesar todas las estructuras de la vida social organizada.

Para Touraine existen ciertas limitaciones y amenazas que debilitan o imposibilitan la institución de un gobierno democrática. El proceso propio de la globalización de la sociedad representa una amenaza en tanto la excesiva diversificación de la sociedad produce su secularización y la identificación de los individuos con comunidades encerradas entre sí que fragmentan el sentido de colectividad política necesario. Esto tiene como consecuencia reducir el campo político a un estado de mercado, en donde la función principal pasa a ser garantizar las necesidades de ciertos individuos, anulando radicalmente el sentido original de la democracia.

Por otro lado la democracia requiere de la modernización para su real aplicación por eso está condicionada en los países de América Latina en donde aún existe dependencia con relación a los países centrales. Si bien el análisis de Touraine se aplica sobre todo a la historia de los países europeos como fundadores de la modernidad, reconoce la posibilidad de desarrollo de los países latinoamericanos en el fortalecimiento de su sistema político y de los actores sociales, que le otorgue la capacidad de decisión al Estado sobre políticas a largo plazo que logren estabilizar los efectos de la dependencia económica, además de mitigar la descomposición social que ésta genera. Es en esta región, dice el autor, donde la necesidad de un sistema democrático se hace más urgente debido a la presencia de estructuras que generan inequidad, por tanto, “el proceso democratizador debe estar enfocado a la intervención política, como gestión concertada de los cambios económicos y sociales, y sobre todo una firme voluntad de dar prioridad a la lucha contra las desigualdades que destruyen la sociedad nacional” (Touraine, 1995, p. 268).

En síntesis la democracia planteada por Touraine implica una recomposición del mundo y del sujeto en su capacidad más creadora y en el reconocimiento del otro, promoviendo el encuentro permanente y la integración social. En términos más actuales es una visión que se asienta en un enfoque de derechos, en tanto restituye la posibilidad

de participación política no como una dádiva del Estado sino como el derecho de los individuos de construir y dirigir su propia vida.

La relación indisociable entre democracia y movimientos sociales y el planteamiento de estos últimos como iniciativas que logran integrar en sus programas la acción colectiva, promovida por objetivos societarios vinculados con valores universales, representa la posibilidad de construcción de una sociedad política democrática. De aquí la necesidad de aplicar esta propuesta teórica al análisis de la presente investigación como proceso colectivo de toma de decisiones, en donde los movimientos sociales cumplieron un papel protagónico.

1.5 APROXIMACIONES TEÓRICAS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana aparece como la panacea actual y la respuesta más inmediata a la profunda crisis que existe en el sistema democrático. Constituye un mecanismo que si bien en América Latina fue promovido inicialmente por gobiernos de tendencia ideológica izquierdista, también ha sido aplicado por estados y organismos mundiales de corte neoliberal. Esto indudablemente repercute en el sentido y los objetivos de la participación y de los actores involucrados en dicho proceso.

Después de una revisión general de dos enfoques contrapuestos de la participación se develan las posibles consecuencias, tanto negativas como positivas, de este mecanismo democrático; el enfoque que delinee el objetivo político representa indudablemente la posibilidad de alcanzar una sociedad más democrática pero también el riesgo inminente de una manipulación y clientelismo del estado hacia los actores sociales, en donde la participación termina siendo una tecnología política más.

Para determinar el objetivo político inicial que promueve el uso de este mecanismo debe existir un análisis previo del contexto general donde es aplicado, en donde se realice una revisión no sólo de la retórica frente a la apertura a la participación, sino también del diseño institucional, la formalización, los actores involucrados y los alcances de la participación (Ramírez y Welp, 2011, p. 16). En consecuencia la presente investigación pretende develar el sentido ideológico detrás del proceso participativo para la construcción del Sistema Metropolitano de Protección Integral y de la ordenanza

que lo regula, mediante el uso de ciertas categorías sociológicas y de experiencias cercanas desarrolladas en otros países de la región.

CONCEPTOS Y ENFOQUES TEÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El concepto de participación ciudadana tiene un desarrollo teórico relativamente reciente y es abordado desde varios enfoques, lo que define a su vez el tipo de mecanismos de la participación y el sentido de su aplicación. Retomando el análisis de Colpari se puede extrapolar el concepto en dos de las tendencias más usadas (Colpari, p.4). Por un lado, estaría la tendencia neoliberal-participativa que reviste un carácter más clientelar entre el Estado y el ciudadano, en tanto plantea reducir las atribuciones estatales y el individuo es visto como cliente de sus servicios, cuya participación es canalizada a través de demandas concretas que responden a motivaciones individuales. Este enfoque reconoce la necesidad de ciertos grados de participación con la finalidad de mantener la estabilidad del sistema y observa en ésta un mecanismo capaz de otorgar eficiencia y transferencia en la provisión de servicios públicos, además de delegar funciones estatales en sectores de la sociedad civil (Tercerización, autogestión, privatización) (Ramírez y Welp, 2011, 2012). Este tipo de lecturas ocultan o cuando menos ignoran las relaciones de desigualdad en las que se funda el sistema capitalista y de la modernidad, lo que difícilmente posibilitará que los procesos participativos introduzcan o generen cambios importantes en la transformación de estructuras desiguales, por el contrario representan un riesgo real de despolitización de la movilización social o por el contrario la cooptación de las organizaciones por parte del Estado y la consecuente pérdida de su autonomía.

Por otra parte, existe un enfoque de la participación como factor de la transformación social, ligada a los movimientos sociales que retoman formas de acción colectiva y comunitaria; bajo esta perspectiva la participación se proyecta como una ampliación de la democracia en tanto se estructura a través del debate y el cuestionamiento del proyecto político hegemónico, que en este caso sería la democracia representativa. De la misma forma, este tipo de enfoque reconoce las iniciativas de participación que no se reducen a las estructuras o mecanismos formales

institucionalizados, sino que da igual valor a manifestaciones no convencionales de cuestionamiento político de sistemas tradicionales.

Independiente del enfoque desde donde se aborde el concepto, la participación ciudadana está estrechamente vinculada con la categoría de gobernabilidad, como enunciado que determina las formas de relacionamiento entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado para la toma de decisiones de interés público; la interrelación entre los distintos actores políticos refleja la calidad democrática del sistema, para lo cual debe existir un ejercicio previo de fortalecimiento institucional que promueva paralelamente el intercambio eficaz entre los sectores y la legitimación social del sistema. Si bien se reconoce la necesidad de mecanismos institucionales que garanticen el flujo entre Estado y ciudadanía, esta condición es insuficiente para la existencia de gobernabilidad pues debe ir necesariamente reforzada por la presencia de una ciudadanía organizada y empoderada. Esto está vinculado, inicialmente, con el enfoque que se dé al papel del Estado frente a la sociedad, puesto que bajo una visión gerencial del Estado se reducirá el papel de la participación a un mero instrumento para garantizar el mantenimiento del sistema y la dirección de la sociedad, por otro lado si se plantea la política bajo un enfoque de derechos ciudadanos y de construcción de espacios de debate para la toma de decisiones colectivas, la participación representa un canal para la transformación del orden social establecido.

La crisis evidente de la democracia representativa y su tendencia elitista, además de su incapacidad de incluir la mayor cantidad de propuestas e intereses sociales en sus programas ha influido en la creciente desconfianza y apatía de los actores sociales; este se considera como uno de los argumentos para la creación de nuevos y mayores mecanismos de participación, que devuelvan a la política la legitimidad social además de su sentido original como espacio de construcción colectiva de la sociedad. Estas dos condiciones de la sociedad actual representan en sí mismo una contradicción, en tanto de manera formal y discursiva, existe mayor apertura institucional para el activismo ciudadano, no obstante se ha producido una apatía generalizada que cae en la reticencia por parte de los ciudadanos a acceder a estos espacios, poniendo en cuestionamiento la efectividad misma de la democracia. (Canto Chac, 2008, p. 11). Esta brecha entre las condiciones institucionales y la accesibilidad de los ciudadanos se agudiza en contextos como el Latinoamericano, marcado por profundas desigualdades económicas y sociales que indudablemente inciden en la capacidad política del individuo común. Esta

situación demuestra la necesaria relación que debe existir entre democracia, participación ciudadana y desarrollo económico, en tanto las políticas deben ir enfocadas al cambio de estructuras de exclusión y pobreza que generen las condiciones sociales y políticas en los ciudadanos para una real participación en la toma de decisiones colectivas; sólo entonces se podrá observar la consolidación de la democracia.

La participación ciudadana remite necesariamente al concepto de ciudadanía en cuanto a la existencia de individuos que cuentan con derechos políticos reconocidos por ley, esta forma de mediación entre el Estado y la sociedad civil otorga las facultades a los ciudadanos para tomar decisiones que competen a la comunidad, y son reconocidos como derechos políticos de manera constitucional. Los gobiernos locales representan el espacio por excelencia de los mecanismos de participación ciudadana en tanto tienen incidencia directa en las condiciones de vida de los habitantes de su territorio, no obstante se reconoce la progresividad de la participación ciudadana lo que representa la posibilidad de acceder a otros niveles de decisión política.

Partiendo de una lectura muy reducida, dentro de la democracia representativa, la participación política estaría restringida de manera formal mediante los partidos políticos o a través del voto para la elección de representantes en los distintos niveles, en periodos determinados. No obstante las transformaciones del Estado actual, sus orientaciones en las formas de hacer política y la presencia de movimientos sociales en América Latina, cuya cuota en la formulación de la voluntad política es incuestionable, obliga a ampliar el concepto para incluir los medios formales de participación pero también a aquellos que pueden ser considerados como no convencionales e incluso cuestionadoras de los métodos tradicionales de incidencia política, definidos en palabras de Colpari como “contrapoderes sociales y también de instituciones destinadas a compensar la erosión de la desconfianza” (Colpari, p.4). De igual manera, las formas de protesta social (Manifestaciones, huelgas, protestas y levantamientos) también deben ser consideradas como iniciativas de participación muy características de los movimientos sociales latinoamericanos y concretamente en el Ecuador. Estas se constituyeron como formas de reivindicaciones sociales y de demandas contra la ineficiencia del Estado para garantizar mejores condiciones de vida a la mayor parte de la población. Estas expresiones ciudadanas de descontento frente a las formas de gobierno revisten un carácter democrático innegable, si se considera que en varias ocasiones han aglutinado a

sectores muy diversos del país y que han culminado incluso con la destitución de presidentes.

Visto desde esta óptica una amplia concepción de la participación ciudadana está determinada por los distintos mecanismos o instancias, formales o no, con las que cuenta la sociedad para que sus colectivos o sujetos sociales ejerzan presión para transformar las estructuras estatales, con la finalidad de definir el orden social y político deseado (Canto Chac, 2008, p.12). Evidentemente este objetivo requiere de un esfuerzo sostenido de fortalecimiento del tejido social, a través de la promoción de la asociación y también de la formación y desarrollo de las capacidades necesarias para ocupar estos espacios. Dicho en palabras de Ramírez y Welp “los objetivos políticos de la participación ciudadana deben ir enfocados al fortalecimiento organizativo, la radicalización democrática a “empoderar a los de abajo” y a la promoción de la cultura democrática” (Ramírez y Welp, 2011, p. 12)

Es importante decir, en coincidencia con la propuesta de Touraine, que las movilizaciones sociales expresan en sí mismas las tensiones y desigualdades de la sociedad y en tal sentido su potencia política reside en una lucha legítima por alcanzar objetivos societarios. Bajo la definición teórica del autor “los movimientos son el resultado de conflictos sociales orientados por determinada historicidad, además su acción es concebida no como una lucha contra el Estado por el poder político sino como una acción de clases dirigida contra un adversario propiamente social, proceso en el cual puede existir convergencia e incluso alianzas pero nunca una unificación entre ambos. Por el último, reconoce a los movimientos sociales como creadores de una propuesta alternativa de sociedad distinta a aquella que combate, y que responde a su propio campo cultural e histórico”. (Touraine, 2006, p. 258).

Las experiencias de democracia participativas en gobiernos locales de países latinoamericanos representan una de las principales contribuciones de esta nueva forma de hacer política, a tal punto que sus modelos y conceptualización han sido adaptados por viejas democracias en estados europeos. El presupuesto participativo de Porto Alegre constituye la iniciativa referente a nivel global de planificación colectiva de la inversión pública de un gobierno local, este modelo combina las reglas del sistema representativo con los de la democracia directa, en donde las regiones que conforman el territorio pueden determinar las prioridades de inversión pública según sus necesidades,

a través de mecanismos directos o mediados por la elección de sus representantes. Este proyecto político-social ha demostrado ser un proceso democrático exitoso no solo en cuanto a su eficiencia y capacidad de sostenimiento, sino también como experiencia de gestión compartida que ha elevado la calidad de vida de la población y ha aumentado el espacio de ejercicio pleno de la ciudadanía. (Freitas, p.3)

Considerando el análisis previo y siguiendo los enfoques más recientes sobre participación ciudadana en la región, se considera la necesidad de abordar de manera integral los procesos actuales de realización política y su carácter participativo. La reducción de este campo solo a su condición técnica e institucional puede ocultar procesos de manipulación política y relaciones mercantiles entre los actores que perjudican el sentido democrático del proceso. Por lo tanto, una revisión profunda de las relaciones entre los distintos interventores de las experiencias participativas podrá ofrecer aportes más valiosos para una nueva concepción y tal vez teoría de la participación ciudadana.

1.6 CONDICIONES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Luego de una a revisión bibliográfica y de experiencias de procesos participativos y dadas las condiciones del estudio en cuestión se han determinado ciertos elementos que se consideran indispensables para la realización de un proceso participativo, siguiendo el enfoque teórico conceptual planteado. Dichas condiciones representarán un marco analítico orientador para el presente estudio tomando en consideración las características del proceso en cuestión.

a) Representatividad y legitimidad política

La representatividad es por excelencia la condición constitutiva de los procesos democráticos y por ende de la participación ciudadana. Si bien existen instrumentos legales y mediciones precisas que aseguren la igual cuota de representantes en un espacio de toma de decisiones, es la garantía de un real sentimiento de representación la que asigna mayor legitimidad política y un interés más activo de la ciudadanía en los espacios públicos. Este factor subjetivo desplaza a antiguas concepciones de la representación en tanto se privilegiaba a quienes tenían mayores y mejores habilidades para ocupar los cargos. Hoy en día esta situación cambia para validar a quienes

representan una mayor cercanía con los representados o cuando menos quien demuestre mayor interés por las experiencias más cotidianas de la población.

Análisis recientes de las experiencias innovadoras de participación ciudadana desarrolladas sobre todo en la región Latinoamericana, han introducido el concepto de proximidad como una nueva forma de legitimidad, caracterizada por una relación cercana entre los representantes y sus representados provocando un importante grado de identificación. La proximidad se construye a través de la capacidad y escucha activa de los ciudadanos y de sus problemas más cotidianos. Visto desde esta perspectiva los mecanismos participativos en sus distintas manifestaciones son la cristalización institucional de la proximidad, en tanto canalizan las demandas de los actores en un territorio. La posibilidad de crear una nueva arquitectura de representatividad, indudablemente involucra aspectos subjetivos de los actores sociales, y constituye el reto principal para asegurar la legitimidad política de las experiencias participativas. Este factor reviste gran potencialidad para la promoción de una cultura democrática en tanto se desarrollen mecanismos de consulta ciudadana que promuevan espacios institucionalizados de información y debate.

“Así, la interacción entre ciudadanos y políticos en el espacio local, en el barrio, en la comuna y en el territorio, aparece como un eje constitutivo del discurso y la práctica de la democracia participativa, y como parte de los mecanismos que configuran lazos de proximidad sobre los que se constituye el nuevo modelo de la política democrática. Dicha legitimidad, al contrario de lo que suponen los discursos simplistas o entusiastas de la participación, emerge desde el interior mismo de la representación política puesto que a partir de allí se convocan y cristalizan diversos ámbitos de escucha, consulta e interacción local entre los ciudadanos y la clase política”. (Ramírez y Welp, 2011, p. 17)

b) Espacios de encuentro y articulación

Generar espacios de debate, escucha e interacción entre los diversos actores sociales y los políticos. Algunas críticas de la participación desde la institucionalidad, afirman que estos espacios son cooptados por el Estado, sin embargo, pueden ser efectivos medios de desarrollo democrático. Para ello, es importante que los espacios sean lo suficientemente abiertos y convocantes para generar debates reales y discusiones que aporten a la construcción de políticas públicas.

Los espacios de encuentro además posibilitarían no sólo la discusión sino la articulación de las demandas en temas que son transversales, como el género, la edad, la etnia, la discapacidad.

La búsqueda del consenso es siempre un desafío en los procesos de participación, sin embargo, posibilitar debates que superen las concepciones binarias y que vayan más allá de lo evidente, contribuirá a la construcción de agendas comunes.

Como respuesta a este problema, un aporte importante puede venir desde las organizaciones desde los territorios, particularmente aquellas que no están visibilizadas en la ciudad: las organizaciones de los sectores rurales, y desde las nuevas iniciativas que se despiertan para interpelar el “estado de derechos” actual: organizaciones que se forman para aclamar justicia ante la flagrante violación de derechos. Es crucial entonces que se incluyan en los debates para la construcción de políticas públicas.

Esto finalmente también está relacionado con la posibilidad de extender las condiciones de una cultura democrática que progresivamente vaya debilitando la apatía y falta de interés ciudadano por participar en espacios públicos.

c) Fortalecimiento de las organizaciones y de los actores

Para la construcción de políticas públicas participativas, el empoderamiento de los actores para incidir y decidir en las transformaciones que quieren para sus condiciones de vida, es imprescindible. Es a partir de las vivencias de exclusión de los actores, y de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por ellos, que se pueden imaginar y proyectar las soluciones viables. Sin embargo, la aportación de estos sectores no siempre se da de manera que pueda ser aprovechada para la construcción colectiva de acuerdos. Por ello, el fortalecimiento de las capacidades de los actores en la construcción de políticas públicas y en el enfoque de derechos, permitirá la sostenibilidad de los procesos. Este acompañamiento técnico a los sectores organizados de la sociedad civil, servirá además para la construcción de vínculos entre el gobierno local y la sociedad civil.

a) Rendición de cuentas y transparencia

Todo proceso de participación tiene que incluir una rendición de cuentas y una presentación de resultados. Esto implica que la ciudadanía conoce y puede decidir sobre los planes de acción y los resultados alcanzados por el gobierno local. La existencia de mecanismos que permitan a la ciudadanía la eficiencia y transparencia en la gestión pública representa indudablemente un avance en la consolidación de la democracia y en la activación ciudadana. La coherencia en los procesos participativos implica la apertura a la ciudadanía no solo en la fase de diagnóstico de las necesidades y su transformación en políticas públicas, sino también durante la evaluación de los resultados. La posibilidad de establecer formas de supervisión continua de los programas y acciones del gobierno permiten establecer un diálogo crítico de la ciudadanía y el poder lo que propicia niveles más altos de conciencia y participación ciudadana. El reto en este sentido radica en la posibilidad de desarrollar mecanismos que por un lado cumplan con objetivos de eficiencia administrativa y por el otro atiendan a las demandas sociales.

Una lectura bastante más crítica de la participación ciudadana, asocia estos espacios de interacción entre la ciudadanía y el estado con una lógica utilitarista, orientada al mantenimiento de la ideología dominante. Desde esta óptica, se argumenta que la participación debe ser medida en términos de su calidad, lo que nos remite a las condiciones en las cuales los actores anteriormente excluidos acceden a los espacios de interacción. Las mismas que pueden desarrollar propuestas autónomas o, por el contrario, estar sujetas al marco establecido y por lo tanto sometidas a la ideología dominante, cuyos efectos lejos de posibilitar transformaciones estructurales tendrán como resultado inicial la contención del conflicto, asegurando así el mantenimiento del orden establecido.

La participación es observada como espacio de encuentro en donde confluyen distintos actores cuyos sentidos son divergentes y que en determinados momentos entran en disputa. La participación como espacio de interacción no es neutral. El marco preestablecido por la institucionalidad determina la configuración de relaciones desiguales de poder ante las cuales los actores deben ceñirse, puesto que representan la posibilidad de mejorar las condiciones de vida a través de los mecanismos formales. Según Mario Unda, la participación vista desde la lógica estatal sería otro mecanismo por el cual el Estado asegura sus funciones de dominación y dirección de la sociedad, en tal sentido tanto la apertura como la represión de la participación serían aspectos complementarios en términos de asegurar la gobernabilidad, entendida ésta como una

forma de control social. Dentro de este sistema, las políticas públicas corresponderían a acciones concretas desarrolladas por las distintas instituciones estatales para atender las necesidades de los diferentes sectores que componen la sociedad.

Entendiendo las necesidades como una construcción social, éstas son específicas para cada sector social cuyos integrantes comparten ciertas condiciones históricas de género, clase, etarias entre otras, que determinan su posición social con respecto a los otros grupos. Dicha pertenencia conlleva a una autoconciencia de la situación social que se vive siempre en comparación con los demás, que promueve formas de asociación específicas con mecanismos de acción particulares; estas formas de asociación son las organizaciones sociales que dicho en palabras de Unda representan la “cristalización de la experiencia social de cada grupo”. (Unda, 2007, pág. 14) Entonces, desde esta óptica, la sociedad estaría compuesta por diferentes sectores sociales con características y condiciones propias que no necesariamente comparten objetivos, ni visiones comunes. Esta heterogeneidad indudablemente produce tensiones y conflictividad en los espacios de participación como momentos de encuentro e interacción entre los distintos actores.

De tal forma, la participación resulta ser el mecanismo mediador entre las organizaciones y el Estado a través del cual se busca satisfacer ciertas necesidades. En consecuencia las demandas pueden ser desplegadas y canalizadas bajo tres formas de participación: la integración, las propuestas voluntarias y la protesta social.

La búsqueda de integración tiene que ver con iniciativas de participación promovidas sobre todo por la clase dominante (Estado o las ONG's) quien a su vez determina el marco de acción posible, condicionando de antemano la participación en función de mantener el orden establecido. Las experiencias orientadas por este enfoque, terminan integrando la acción social de la participación dentro de las condiciones establecidas y pasa a ser un mecanismo más de contención de las tensiones provocadas por aquellas demandas insatisfechas. Como resultado las organizaciones pierden total autonomía y son asimilados por la lógica e imaginarios dominantes.

Las propuestas voluntarias son generadas a partir de las propias organizaciones y es la sociedad quien canaliza y opera las demandas existentes. No obstante, estas formas de acción social autónomas también están condicionadas por un marco

preestablecido por la ideología dominante a través de sus instituciones o normativas. Esta alternativa de participación por lo tanto puede ser observada como el lugar de encuentro entre las propuestas originadas en la sociedad y el horizonte de acción instituido, lo que abre la posibilidad de una mayor experiencia participativa pero también enfrenta límites en cuanto al campo de acción. Si bien este tipo de propuestas genera acciones alternas en relación a lo establecido, de igual manera corren el riesgo de ser absorbidas por la ideología dominante que puede flexibilizar las condiciones para cooptar a los actores y propuestas sin transgredir el orden que sostiene el sistema. El riesgo aumenta si se toma en consideración que este tipo de iniciativas cuenta, por lo general, con una visión favorable por parte del poder hegemónico en tanto genere propuestas viables dentro del marco establecido y que se aleje del conflicto relacionado más con la protesta social.

La protesta social, por su parte, representa un conflicto generado por el malestar social sentido debido a la incapacidad de resolver problemas relacionados con las necesidades insatisfechas. Al ser una acción totalmente promovida por las organizaciones no está sujeta al encuadre institucional lo que permite generar campos de acción alternos, que en las dinámicas anteriores están ocultos e imposibilitados por parte de la ideología dominante. Según el autor es esta la posibilidad real que tienen los actores de subvertir lo instituido y construir otras formas de acción, lo que a su vez, los construye como sujetos.

Según el análisis las dinámicas participativas pueden alcanzar distintos efectos en el sistema político hegemónico que van desde el mantenimiento eficiente del poder, hasta la flexibilización de ciertos límites. No obstante la experiencia participativa siempre está de alguna manera influenciada por la ideología dominante. La mayor o menor presencia de estos tipos de participación está condicionada también por la situación en la que se encuentra la movilización. Es decir, que la protesta social se desarrollará de manera más frecuente durante los momentos de mayor movilización social caracterizados por altos niveles de conflictividad, en donde las formas de integración de la participación son cuestionadas y pierden validez por su incapacidad de respuesta. Asimismo, las propuestas voluntarias también representan alternativas de acción que adquieren fuerza

de manera progresiva a medida que se debilita la integración como único espacio de participación. Por el contrario, los periodos de baja intensidad de la movilización tienen como resultado la presencia débil de expresiones de protesta social y también de propuestas voluntarias que pierden calidad en la convocatoria debido a un sentido generalizado de desmotivación. Aquí, es cuando la integración representa la única o mejor posibilidad de alcanzar las demandas siempre latentes. Independientemente de la situación y el contexto de la movilización, la búsqueda de integración representa una forma de participación que se mantiene, dado que logra articular dos sentidos que se contraponen dentro del ámbito social, por un lado, la necesidad del poder de mantener el orden establecido y por otro la posibilidad de los sectores de solventar carencias.

CAPÍTULO II

2. 1 CASO DE ESTUDIO: EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA METROPOLITANO DE PROTECCIÓN INTEGRAL EN EL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Un análisis general de la situación actual de la participación ciudadana en el Ecuador podría concluir que la refundación estatal que se ha generado durante el último período gubernamental, responde y forma parte de las tendencias latinoamericanas de democracia participativa con base de acción comunitaria y de transformación social, cuya experiencia más representativa son los presupuestos participativos de Porto Alegre. Resulta imposible negar los avances en cuanto al diseño institucional y el aparataje estatal desarrollado en torno al tema de la participación ciudadana. De igual manera el discurso político y los documentos orientadores del actual régimen señalan constantemente la participación civil como base fundacional del proyecto de país que se está implementando. Así lo señala el Plan Nacional del Buen Vivir; “La participación ciudadana, como uno de los elementos constitutivos de la vida democrática, supone la activa inclusión de los diversas expresiones ciudadanas en la vida pública, constituyendo uno de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013” (Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013).

No obstante este contexto contrasta radicalmente con la situación de los movimientos sociales. El desconocimiento y rechazo de formas históricas de expresión política utilizados por la ciudadanía en general, el distanciamiento cada vez más marcado con los movimientos sociales más influyentes en términos de consecución de derechos y la complejización y la estatalización de la participación, son elementos que caracterizan el escenario actual. El intento de desalojo de la sede de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE donde opera desde 1991, la entrega de La Estrategia Nacional de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes a la sola competencia de la Presidencia, bajo la mirada de una funcionaria abiertamente conservadora y el rechazo a incluir la despenalización del aborto por violación dentro del Código Integral Penal, y la decisión de explotar la zona intangible del Yasuni sin una consulta previa, son pocos pero potentes ejemplos del cambio

ideológico del gobierno, además de su escasa apertura a dialogar con los movimientos sociales para la elaboración de políticas en temas clave.

Como se profundizará más adelante, la excesiva burocratización y el control de los procesos de participación ciudadana formales, a través de mecanismos estatales como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, exige sujetos altamente tecnificados excluyendo, en la práctica, a la mayor parte de la población de las decisiones políticas; así los distintos instrumentos de participación se convierten paulatinamente en mecanismos de control y regulación estatal de las formas legítimas de organización e injerencia civil.

EL contexto actual de crisis y conflictividad ha promovido una reactivación y recomposición de la organización social, que no observa en el gobierno actual posibilidades de transformación social. La supuesta distancia ideológica entre las autoridades municipales de Quito con respecto al estado central ha marcado pautas de acercamiento entre las organizaciones sociales y las iniciativas de participación ciudadana local. A su vez, experiencias como la de la construcción participativa del Sistema Metropolitano de Protección de Derechos representan una de las formas hacia donde se orienta la gestión municipal, podría decirse a nivel nacional. Frente a este contexto cabe reflexionar sobre la viabilidad de desarrollar iniciativas participativas con un estado central que más bien se orienta al control de la movilización social y que cada vez más reduce los espacios de diálogo. Asimismo se debe considerar que por más que exista voluntad política de las autoridades de turno para cambiar el enfoque de la participación, los gobiernos locales son partes estructurales del Estado y por lo tanto responden a su lógica institucional.

Con este antecedente se pretende analizar el impacto que revisten las iniciativas de participación ciudadana convocadas por el Estado y el efecto que tienen sobre la posibilidad de construcción de nuevos campos de acción por parte de las organizaciones sociales.

2.2 CONTEXTO POLÍTICO NACIONAL: MARCO NORMATIVO VIGENTE Y LA BASE DISCURSIVA DE LA DEMOCRACIA EN EL PAÍS

MARCO NORMATIVO

La crisis de la representatividad en el Ecuador y en general los límites de la democracia representativa fueron expresadas en el país a través de distintas acciones de resistencia e iniciativas de revocación del mandato, cuyos resultados más importantes fueron la destitución de tres presidentes elegidos democráticamente (Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez), en un periodo de ocho años entre 1997 y 2005. A esto se añade que a partir de la década de 1990, los movimientos sociales, sobre todo el movimiento indígena, comienzan a tener un importante protagonismo político, incidiendo de manera decisiva en la formulación de los dos últimos marcos constitucionales (1998 y 2008) y en un sinnúmero de planteamientos que establecieron espacios de encuentro entre el estado y la sociedad civil, los mismos que en años posteriores serían elevados a normas constitucionales.

Este proceso de profundización de la democracia, está caracterizado por establecer nuevas formas de relacionamiento entre la sociedad civil y el poder estatal viabilizadas por mecanismos de participación ciudadana, que permitan operativizar las demandas y establecer el control social.

Con la Constitución de 1998, se inaugura en el Ecuador el establecimiento de mecanismos para la protección y garantía de los derechos humanos y la participación cobra importancia como medio canalizador. A partir de este momento serán reconocidos como ciudadanos en su rol participativo a los indígenas, las mujeres, los jóvenes, niños y niñas, discapacitados entre otros. Diez años después, a través de la Asamblea Constituyente del 2008, muchas de las organizaciones de la sociedad civil y los colectivos históricamente discriminados (indígenas, mujeres, jóvenes por citar algunos) que participaron en el proceso anterior, se lanzaron nuevamente al proyecto de refundar el Estado, elaborando propuestas para un nuevo contrato de convivencia nacional. Como resultado, Ecuador se declara un Estado de derechos y justicia, cuyo eje canalizador es la participación ciudadana. Esta participación forma parte de todos los planes, proyectos y programas que organizan y orientan la nueva configuración del Estado, cuya meta final es el Buen Vivir o *sumak kawsay*. El proyecto de país se basa en una ampliación de la estructura estatal, la democratización de los bienes colectivos como la salud, la educación y la vivienda y en un enfoque de derechos (individuales y colectivos) como pilar de la soberanía y de la democracia. Esto se recoge en el Plan

Nacional del Buen Vivir en donde se señala que “La participación ciudadana, como uno de los elementos constitutivos de la vida democrática, supone la activa inclusión de los diversas expresiones ciudadanas en la vida pública, constituyendo uno de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013” (*Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*).

La Constitución del Ecuador no sólo reconoce los derechos de las personas sino de los pueblos, comunidades, nacionalidades y de la naturaleza. (Art.10 y 11). Los ciudadanos además participarán de forma protagónica en la toma de decisiones, control social y la planificación y gestión (Art.95). Estos avances indudablemente son resultado de las constantes luchas sociales y de acciones colectivas de los movimientos sociales.

Para garantizar el acceso de todos y todas a los derechos la Constitución contempla:

Art. 341.- El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad. La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social. (Constitución Política del Ecuador, 2008)

El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias.

Además, el artículo 156 prevé la existencia de los Consejos Nacionales para la Igualdad como órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Carta Fundamental y en los tratados internacionales de derechos humanos establece sus principales atribuciones y finalidades. La Ley Orgánica de Consejos de Igualdad aprobada en Mayo del 2014, contempla cinco consejos a nivel nacional:

1. Consejo de Género
2. Consejo Intergeneracional
3. Consejo de Pueblos y Nacionalidades
4. Consejo de Discapacidades y Enfermedades Catastróficas

5. Consejo de Movilidad Humana

Los Consejos estarán formados por representantes del Ejecutivo y por representantes de la sociedad civil elegidos a través de un concurso público de méritos convocado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

A nivel local, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) determina como obligación de los gobiernos autónomos descentralizados el diseño e implementación de las políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio (Art. 54) así como la creación de Consejos Cantonales para la Protección de Derechos (Art. 598).

Adicionalmente existe como normativa para regular la descentralización presupuestaria el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas cuyo objetivo consiste en normar el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno.

2.3 LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA REVOLUCIÓN CIUDADANA

Tanto el diseño institucional cuanto el marco vigente desarrollado bajo este período gubernamental evidencia avances en temas de participación ciudadana. Actualmente el país cuenta con mecanismos legales sofisticados, orientados en principio por un enfoque de derechos y a la construcción de una institucionalidad estatal más moderna y accesible que incluya a los sectores de la sociedad más vulnerables. No obstante y como ha sido planteado por distintos especialistas en el tema, la consolidación democrática no puede ser reducida al análisis del diseño institucional de un país o al perfeccionamiento de sus leyes, por el contrario resulta indispensable indagar sobre las relaciones de poder entre los sectores y la participación política de los actores y movimientos sociales en este proceso de reconstrucción estatal.

Durante los primeros años de gobierno es clara la cercanía entre el proyecto político de la Revolución Ciudadana y las demandas de los actores sociales, cuyas principales líneas de acción incluso se difuminaban entre sí, al retomar luchas históricas de los movimientos sociales relacionados con los contenidos sociales de la democracia,

la subordinación del capital al trabajo y la reivindicación de los derechos laborales. (Montes del Castillo, A. (Ed.). (2009). p. 205). Paralelamente las políticas económicas fueron enfocadas a la redistribución a través de un incremento significativo en el gasto social y el fortalecimiento estatal y su protagonismo en la planificación e inversión de la economía, reconociendo la imposibilidad de consolidar la democracia sin una previa transformación en las estructuras de desigualdad económica.

Si bien estas acciones iniciales pueden ser analizadas como respuesta a las demandas sociales, se debe considerar también que se fueron estableciendo paulatinamente diferencias irreconciliables con amplios sectores de la sociedad civil. El rechazo a tipos de movilización no formal (marchas, protestas en el espacio público, paralización de servicios y comunicaciones, entre otras) y la idea de que sus intereses responden a nociones corporativistas, contrarias a la construcción de un proyecto país, determinan la concepción general de la organización social para el gobierno actual, provocando el distanciamiento progresivo y total entre ambos (Montes del Castillo, A. (Ed.). (2009), p. 212). Aquí es crítico considerar que las vías de participación no convencional en el país constituyen una de las principales formas de expresión política de la ciudadanía, incluso más que las formales, que en los últimos 15 años ha aglutinado a distintos sectores de la población no solo por la demanda de necesidades insatisfechas, sino también para exigir la destitución de presidentes (SENPLADES, 2011, p. 31).

De igual manera, las diferencias ideológicas con las organizaciones de mayor trayectoria (indígenas, mujeres, ambientalistas, jóvenes, etc.) agudizan la brecha e imposibilita el diálogo con estos sectores de la población, que con frecuencia son deslegitimados por los líderes y representantes del gobierno central. A esto se suma la aprobación en el año 2013 por medio del Decreto Presidencial 16 del reglamento para el funcionamiento de las organizaciones sociales a través del Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales y el Registro Único de Organizaciones Sociales, que ha sido planteado como un mecanismo para controlar y regular la movilización y que indudablemente dificulta la libre asociación y la incidencia en espacios públicos a movimientos contrarios al pensamiento de gobierno. Esto representa una paradoja en tanto el Estado pasa a regular espacios de participación social, poniendo en riesgo la autonomía de la sociedad civil y su capacidad de hacer frente a los excesos del poder político como lo mencionaba Touraine. Esto se agudiza con la estatalización de la participación ciudadana a través de la creación del Consejo de Participación

Ciudadana y Control Social, institución adscrita al Estado que regula y controla los ámbitos de acción de la sociedad civil. Esta apertura a la participación por parte del Estado, lejos de representar cambios estructurales en los modelos de gestión, tiene que ver, como señala Unda, con movimientos y acciones para mantener el orden establecido. De tal forma el Estado cede espacios de injerencia civil en tanto no atenten contra lo establecido y siempre de manera controlada.

Siguiendo el análisis de Ortiz Lemos, el contexto político actual y las distintas reformas aplicadas bajo el último periodo gubernamental responden más a una democracia de tipo tecnocrática, liderada por una élite de expertos que marca las pautas del proyecto país; pero también burocrática con el desarrollo de innumerables procesos, leyes, instituciones que lejos de promover una inter-relación más fluida entre el Estado y la sociedad civil, complejizan a tal punto los escenarios que los espacios dispuestos por la ley se vuelven inalcanzables; además de que norman y determinan el funcionamiento legítimo de la organización social, reduciendo la diversidad de los actores políticos y por lo tanto la condición democrática.

Por consiguiente, si bien la retórica estatal apunta a la profundización de la participación ciudadana, las prácticas y políticas de debilitamiento de la organización social socaban la concepción de la democracia del gobierno actual. La escasa apertura a formas de expresión política no formal (características de los movimientos nacionales) y la reducción de espacios de diálogo con sectores contrarios a la ideología hegemónica impiden el acercamiento de la ciudadanía al espacio político y al uso de los mecanismos de participación. En consecuencia el desarrollo de un aparataje complejo cuya finalidad es promover la participación ciudadana tiene como resultado final el control y la regulación de espacios que por principio deben ser autónomos y de auto convocación (Cohen y Arato, 2000 citados por Ortiz Lemos).

Este escenario lejos de debilitar o provocar la desaparición de la organización social ha reactivado muchas de las luchas establecidas durante la época neoliberal. En tal sentido es interesante observar si los espacios de participación ciudadana a nivel municipal pueden incidir en la recomposición de las organizaciones sociales y de articulación del diálogo entre la sociedad civil y el gobierno local, devolviendo el

sentido democrático a la política o, por el contrario, pueden servir de espacios de integración y absorción de las organizaciones sociales por parte de la institucionalidad estatal.

2. 4 CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Características generales

El Distrito Metropolitano de Quito está ubicado en la provincia de Pichincha y abarca una superficie aproximada de 423.000 ha. del territorio nacional, en un rango altitudinal entre los 500 msnm. y los 4790 msnm. En él se asienta la ciudad de Quito, capital política de la República del Ecuador. Está conformado por 32 parroquias urbanas y 33 rurales o suburbanas. Según el último censo poblacional para el año 2010 los habitantes alcanzaban la cifra de 2, 239. 191, distribuidos principalmente en la zona urbana con el 72,3%. La población del territorio metropolitano representa el 86,9% del total de la provincia de Pichincha y el 15,5% de la población total del país.

Según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas del DMQ, las parroquias con el mayor porcentaje de pobreza en hogares (entre 48% y 76%) están principalmente al occidente (Pacto, Gualea, Nanegal, Nono, Lloa) y algunas parroquias de la delegación Norcentral (San José de Minas, Atahualpa y Puéllaro). Les siguen las parroquias orientales alrededor del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito, a excepción de Puembo, así como las parroquias La Merced, Píntag, Guangopolo y Amaguaña, en donde el NBI se encuentra entre el 24% y 48%. En contraste, las parroquias urbanas y algunas parroquias en proceso de consolidación tienen un menor porcentaje de familias pobres (bajo el 24%) (Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022)

En cuanto a los principales factores que inciden en el desarrollo humano del territorio se evidencia la distribución inequitativa de equipamientos de salud y educación que se concentran en el centro de la ciudad. Así, en la Zona Centro se ubican el 35% de hospitales, en tanto que Calderón, Los Chillos, Tumbaco y Quitumbe albergan en conjunto solamente el 11% del total de equipamientos. Del mismo modo, el 23% de la oferta educativa se encuentra en el 5% del territorio urbano del DMQ. Se constata además una baja calidad en el aprendizaje, la exclusión de un importante sector

de jóvenes y adultos a los sistemas educativos, además de la desarticulación entre la oferta educativa y las demandas de desarrollo económico y laboral.

La economía social y solidaria representa un sector importante del desarrollo económico empleando a un 14% del total de la población. Por otro lado la situación de los grupos en situación de vulnerabilidad permanece atravesada por desigualdades de género, generación y etnia con altos índices de violencia y exclusión.

Gobierno Metropolitano

El modelo descentralizado de planificación y administración territorial define a través del Código de Ordenación Territorial, Autonomía y Descentralización a los gobiernos autónomos descentralizados municipales como personas jurídicas, con autonomía política, administrativa y financiera. Dentro de las principales funciones está la de promover el desarrollo de la circunscripción, a través de la formulación de políticas públicas y planes de ordenamiento territorial, diseñar e implementar políticas de equidad e inclusión, establecer regímenes para el uso del suelo, implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática municipal, todo esto dentro de las competencias establecidas por la ley y articulado con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial.

El gobierno de los distritos metropolitanos autónomos está constituido por un consejo elegido por votación popular. La máxima autoridad administrativa recae en la figura del alcalde quien preside a su vez el concejo y cuenta con un voto unánime, de igual manera es elegido por votación popular cada cinco años. Según lo establecido en el COOTAD, el consejo metropolitano es el órgano de legislación y fiscalización, encargado de expedir ordenanzas, resoluciones y acuerdos. La elección de los y las concejales se establece en correspondencia con la proporcionalidad de la población rural y urbana.

El alcalde del DMQ, Mauricio Rodas, la vicealcaldesa Daniela Chacón y la segunda vicealcaldesa Anabel Hermosa son escogidos a través de elecciones el 23 de febrero de 2014. Pertenecientes al movimiento político SUMA-VIVE como alianza de distintos partidos de “ideología” opositora a la del gobierno central. Su propuesta de

trabajo estuvo enfocada a la disminución de multas e impuestos, la continuación del proceso modernizante de la ciudad sobre todo en el tema de movilidad, pero también a la construcción de una ciudad incluyente, con una ciudadanía activa y un gobierno metropolitano abierto al diálogo y a la participación civil en la toma de decisiones. La planificación estratégica está orientada por una visión de Quito como una ciudad inteligente, de oportunidades y solidaria; de tal suerte los ejes y acciones estarán encaminadas al mejor aprovechamiento de los recursos y al ordenamiento de la ciudad en base a los requerimientos ciudadanos y con especial atención en el tema de la movilidad, además del desarrollo económico a través del fortalecimiento y la inversión en la micro, pequeña y mediana empresa, y por último por el fortalecimiento del tejido social y la participación ciudadana como un referente central de la gestión del desarrollo y el territorio. (Diagnóstico Estratégico del DMQ, pagina web Secretaría General de Planificación de la Alcaldía http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/?page_id=257).

Los veintiún concejales electos por sufragio conforman también el Consejo Metropolitano de Quito, cuya administración está dividida por ejes y estos a su vez por comisiones: social (salud; educación y cultura; deporte y recreación; igualdad, género e inclusión social; seguridad, convivencia ciudadana y gestión de riesgos), económico (desarrollo económico, productividad, competitividad y economía popular y solidaria; conectividad; comercialización; turismo y fiestas) territorial (uso de suelo; movilidad; ambiente; áreas históricas y patrimonio; vivienda y hábitat; propiedad y espacio público; ordenamiento territorial) y gobernabilidad e institucionalidad (planificación estratégica, participación ciudadana y gobierno abierto; desarrollo parroquial; presupuesto finanzas y tributación; relaciones internacionales e interinstitucionales).

El DMQ está dividido por administraciones zonales cuya función es descentralizar hacia el territorio los servicios municipales, así como efectivizar la participación ciudadana. Calderón, Eloy Alfaro, Eugenio Espejo, Los Chillos, La Delicia, Manuela Sáenz, Quitumbe, Tumbaco y La Mariscal constituyen las nueve administraciones zonales que conforma en DMQ cuyos representantes son designados por el alcalde.

Además de las empresas metropolitanas, las agencias especializadas y los institutos, las secretarías son entidades dependientes del municipio, conformadas para

responder a las principales necesidades de la ciudad a través de la formulación de políticas públicas en temas estratégicos.

La Secretaría de Inclusión Social es la institución técnico-política encargada de dirigir, planificar, organizar, gestionar, monitorear y evaluar las políticas, programas y proyectos para alcanzar la inclusión social, especialmente de los grupos de atención prioritaria que se encuentran en condiciones de exclusión, discriminación, desigualdad e inequidad; personas de los quintiles 1 y 2, niños, niñas y adolescentes; jóvenes, mujeres; personas de la tercera edad; personas con discapacidad; con enfermedades catastróficas; en situación de movilidad humana; víctimas de violencia intrafamiliar, de género y maltrato infantil; indígenas; afro ecuatorianos/as; personas con diversas elecciones sexuales, entre otras. (<http://quito.gob.ec/index.php/quito-por-temas/inclusion-social>). Bajo la administración de Rodas, Margarita Carranco asume como principal responsable de esta secretaría, quien cuenta con experiencia previa como concejala en la alcaldía de Moncayo del 2000 al 2009 y que además posee una trayectoria importante como militante de organizaciones de base relacionadas sobre todo con movimientos feministas. Característica que la colocaría en una situación privilegiada en relación a la posibilidad de diálogo con los movimientos sociales de la capital.

2.5 EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA METROPOLITANO DE PROTECCIÓN INTEGRAL Y LA ORDENANZA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS

Antecedentes

En atención al marco normativo nacional en mayo del año 2014, el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), plantea la construcción del Sistema Metropolitano de Protección Integral (SMPI) y el Consejo de Protección de Derechos que lo conforma. El objetivo inicial estuvo enfocado en disminuir las brechas de inequidad y garantizar la inclusión social, a través de la articulación de instituciones, políticas, normas, programas, recursos y servicios orientados a promover el ejercicio, exigibilidad y a garantizar los derechos ciudadanos.

Esta nueva propuesta plantea la incorporación de Subsistemas para los nueve sectores poblacionales de atención prioritaria (niños, jóvenes, adultos mayores, personas

con discapacidades, personas en situación de movilidad humana, personas LGBTI, afrodescendientes, pueblos y nacionalidades, mujeres). La innovación de esta propuesta radica en que la construcción del Sistema y de la Ordenanza se realiza a través de un proceso participativo, con las organizaciones sociales de la sociedad civil, inspirados en la experiencia que en el 2002 tuvo el DMQ con el alcalde Paco Moncayo y la Concejala Margarita Carranco (actual Secretaria de Inclusión) para la creación del Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (COMPINA). La experiencia del COMPINA constituyó la base de la propuesta para el actual SMPI. Siguió por lo tanto la misma lógica, visión y aprendizajes aunque pretendió construir una propuesta mejorada tomando en cuenta lo aprendido, desde una visión sistémica que contemple la existencia de subsistemas especializados y que abarque la prevención, garantía y restauración de los derechos.

La propuesta específica del DMQ plantea la creación de las Casas de la Igualdad (nombre provisional) cuya finalidad será dar respuesta de manera integral y específica a cada grupo de atención prioritaria. Distribuidas en las distintas zonas administrativas, las casas de la igualdad articularían, a los centros de desarrollo comunitario (CDC) y a los centros de equidad y justicia (CEJ). De esta manera se abordaría a través de los CDC el ámbito de la promoción de derechos, a través de procesos de sensibilización y de desarrollo de capacidades y empoderamiento en temas productivos, de salud, educación, participación entre otros. Por su parte los CEJ funcionarían como espacios de atención, protección y restitución de derechos vulnerados, brindando servicios de atención legal, psicológica y promoción social. Esta institución debería estar articulada al Sistema Nacional de Justicia y contar con la presencia de funcionarios especializados (Fiscalía, Jueces, policía) para garantizar acciones más oportunas.

El Sistema Metropolitano de Protección Integral incluye un Consejo de Protección de Derechos formado por nueve delegados de los sectores poblacionales antes mencionados y por igual cantidad de miembros representantes de los Sistemas Integrales de Protección (salud, educación, participación ciudadana, productividad, inclusión social y acceso a la justicia). De manera conjunta y articulada entre estos actores se prevé construir el Plan Metropolitano Integral de Protección de Derechos. Asimismo, está conformado por una Secretaría Técnica dividida en unidades: Intergeneracional, Mujeres y diversidades sexo-genéricas, Interculturalidad, Discapacidades y Movilidad Humana. El Consejo está presidido por el Alcalde y su

accionar debe responder a principios de igualdad, alternabilidad, pluralismo, interculturalidad, participación democrática y autonomía y sus atribuciones son formular, transversalizar, observar, y hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas destinadas a la reducción de las desigualdades y la exclusión de los grupos de atención prioritaria. El componente participativo se efectiviza a través de los consejos consultivos conformados por los grupos de atención prioritaria, quienes asumen el rol de vigilar el funcionamiento de la estructura, además de orientar la gestión municipal. Cabe decir sin embargo, que estos mecanismos de participación y control social, se rigen bajo normas establecidas por la institución, y que por tanto, los procesos se dan en el marco de lo “permitido” por la norma. La participación social aquí no pretende rebasar el marco de lo establecido por el gobierno local que a su vez se debe al gobierno central.

El SMIP además debe articularse con las instancias nacionales de protección de derechos enmarcadas en los Sistemas de Protección Integral Nacionales y los Consejos Nacionales para la Igualdad, a través de las Agendas de la Igualdad

Descripción del proceso

El proceso de socialización de la iniciativa se hizo por medio de reuniones con cada sector poblacional, lideradas por los equipos técnicos y las autoridades. Donde se presentó el Sistema Metropolitano de Protección Integral, sus principios y enfoques, así como los mecanismos contemplados como parte del mismo para la garantía de los derechos y las rutas a seguir para la configuración del Consejo de Protección Integral. Si bien en las reuniones previas se socializó el modelo del SMIP que se basa en la experiencia del Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia –COMPINA-, estos espacios de encuentro permitieron hacer propuestas desde los propios usuarios del Sistema con la finalidad de perfeccionar o adecuar el modelo a las necesidades de las nueve distintas realidades de estos grupos. Esto tomando en cuenta que la realidad específica de la niñez y adolescencia, así como la gestión de su participación, no es similar a la de otros grupos organizados, como por ejemplo las mujeres e indígenas.

En este sentido, y aunque no es el tema de esta disertación se puede afirmar que el movimiento de niñez y adolescencia, suele verse mediado por la “guía” de personas adultas que los representan, lo que no sucede ni es pertinente para el movimiento de mujeres e indígenas, entre otros.

La Asamblea de Organizaciones Sociales realizada el 27 de septiembre de 2014 fue el espacio más importante de encuentro de este proceso. Ahí se dieron cita alrededor de 300 organizaciones de los nueve sectores con quienes fue validada la información. Como se dijo en líneas anteriores el éxito de esta convocatoria, ha respondido sobre todo a la relevancia y legitimidad social que Margarita Carranco tiene entre los movimientos sociales

La metodología aplicada durante este encuentro cumplió de manera ordenada con el objetivo principal que fue socializar los avances en el proceso de Construcción del Sistema de Protección, reconociendo las discusiones y adelantos sectoriales de cada grupo social. Este evento contó con la activa participación de organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de cooperación internacional, entidades del MDMQ, entre otros. El insumo recogido permitió identificar las potencialidades y debilidades del Sistema en base a las necesidades específicas, aportar con propuestas para la configuración de los Subsistemas y de las posibles mesas temáticas a desarrollarse, además de determinar las entidades que deben ser creadas o fortalecidas para que alimenten el Sistema; asimismo, se logró recoger los temas pendientes de cada sector social, además de definir políticas y agendas concretas.

Como lugar de intercambio de experiencias y debate las reuniones evidenciaron además la existencia de nuevas preocupaciones que existen en la ciudad. Así se generó un décimo grupo de discusión interesado por restituir y garantizar los derechos de los animales y la naturaleza del distrito. La creación de este nuevo sector se ampara en la Constitución ecuatoriana, en tanto se reconoce ahí los derechos de la naturaleza y contó con todo el respaldo de las autoridades locales, específicamente de la Secretaria Margarita Carranco, quien asignó los recursos humanos y materiales para propiciar la conformación formal de este décimo sector. El siguiente paso fue la discusión técnica para definir el mecanismo adecuado para incluir a la naturaleza y animales dentro del SMPI como parte de los sectores de atención prioritaria.

La convocatoria de las organizaciones sociales de los nueve sectores fue realizada a través de bases de datos que debieron ser actualizadas por los equipos técnicos. Este acercamiento previo aseguró el contacto con organizaciones clave de los distintos colectivos del distrito. Inicialmente la asistencia fue reducida, evidenciándose el desgaste de las organizaciones sociales y cierta resistencia a participar en estos procesos debido a experiencias anteriores que dejaron sentimientos de utilitarismo, porque no tuvieron continuidad, ni aplicación real. Adicionalmente se debe considerar la situación de desmovilización de las organizaciones que se ha dado a nivel nacional en los últimos años; además del cambio de administración municipal con tendencias ideológicas de oposición a las del gobierno central y por lo tanto a las de la administración anterior, lo que en ciertos casos provocó rupturas, sobre todo a nivel de territorio. Estos factores incidieron inicialmente en la desconfianza y reticencia de participar de algunos colectivos. No obstante la asistencia fue incrementándose a medida que se iba socializando la propuesta, logrando aglutinar hasta aproximadamente 350 organizaciones y colectivos de la sociedad civil en distintos momentos y con una participación activa en la formulación de propuestas para el Sistema.

Dentro de las prácticas del proceso se destaca la estrategia aplicada con el sector de los y las jóvenes del distrito. La Secretaria de Inclusión Social y sus autoridades tuvieron el acierto de impulsar un proceso cuyo matiz principal fue la participación de los y las jóvenes. Bajo el lema “que nadie hable por ti” los y las jóvenes construyeron una agenda que responde a las principales demandas de las juventudes de la ciudad y que fue elaborada bajo un enfoque de derechos, reconociendo a los jóvenes como sujetos clave para la construcción de una ciudad más incluyente. Cabe decir, que este proceso estuvo mediado y financiado por una ONG, lo que sin duda les permitió tener una dinámica diferente con mayores encuentros y teniendo como producto final una “agenda” específica. Habría que valorar sin embargo, hasta qué punto los intereses específicos de las y los jóvenes se pueden ver reflejados, cuando existe de por medio la presencia de una organización no gubernamental que los convoca y los aglutina, vale destacar, que los jóvenes de este proceso, no necesariamente eran organizados sino más bien pertenecían a colegios.

La convocatoria realizada aseguró la participación de jóvenes de las 9 administraciones. De estos encuentros sale la iniciativa de conformar los “Kabildos de Wambras” como un espacio de discusión entre los jóvenes y las autoridades

municipales para definir los principales ejes de interés, en torno a cinco derechos fundamentales: educación, salud, empleo, cultura y participación. Fueron desarrollados 13 Kabildos, 9 en cada administración zonal, 1 distrital y 3 temáticos en donde se abordó aspectos de interés clave para los y las chicas, y que además permitió indudablemente fortalecer el empoderamiento de los jóvenes además de identificar y promover liderazgos positivos. Durante estas jornadas de trabajo las metodologías aplicadas fueron lúdicas, dinámicas y altamente participativas, logrando atraer la atención y el compromiso sostenido de los y las jóvenes en futuras reuniones. La experticia de la ONG intermediaria permitió orientar las reuniones hacia los resultados planteados, en donde los técnicos, todos jóvenes, cumplieron con la figura de mediadores de los procesos, lo que garantizó un mayor acercamiento con los otros jóvenes a través de lenguajes y visiones comunes. En cuanto a la sistematización de la información, la versión final del documento recoge todas las propuestas de los jóvenes con un lenguaje amigable y cercano.

El resultado más inmediato del proceso fue la elaboración de 5 agendas de políticas públicas por sector social, además de nuevos diseños de gestión para combatir la violencia de género dentro de los Centros de Equidad y Justicia y la elaboración de dos nuevas ordenanzas para la prevención en la trata de personas y sobre movilidad humana, como respuesta eficiente a las principales demandas identificadas desde los mismos actores y actoras de la ciudad. El proceso cerró con la entrega de la Ordenanza para la regulación del SMPI al Consejo Metropolitano para su discusión. A abril del 2015 la misma no ha sido aprobada, retrasando la institución del Sistema y la conformación del Consejo de Protección de Derechos. Lo que visibiliza las dificultades que las formas de participación, tienen en las instituciones estatales.

CAPÍTULO III

3.1 ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA

3.2 Marco metodológico

En los apartados anteriores fueron desarrollaron los postulados teóricos escogidos para analizar el caso de estudio de la presente investigación. De tal manera se estableció el acercamiento con la categoría de democracia en su condición de sistema político que viabiliza la participación ciudadana, distanciándose de ésta en su concepción neoliberal como instrumento para hacer más eficientes las funciones clientelares del estado, sino como mecanismo que permite a los individuos acceder al espacio institucional, bajo un enfoque de derechos y justicia social.

Luego de una revisión general del contexto nacional se evidenció avances en el marco normativo y el diseño institucional, además del protagonismo que reviste la participación ciudadana en el discurso político. No obstante este aspecto no mereció mayor atención que la situación de la organización social en el país, caracterizada por una tensión permanente con el poder del estado central. A partir de este análisis se procuró esbozar los términos en que se construye la democracia bajo el régimen gubernamental y cómo esto influye en los procesos locales de participación ciudadana.

En cuanto al marco metodológico la presente constituye una propuesta de investigación cuya estructura reviste una orientación cualitativa, en tanto se pretende hacer un estudio interpretativo que permita identificar los factores que mediaron la participación ciudadana en el proceso de construcción del Consejo Metropolitano de Protección Integral y la Ordenanza que regula el Consejo de Protección de Derechos.

Para la complementación teórica se levantó información relacionada con el tema a través de la internet, en la prensa y en general en los medios de comunicación. Asimismo, se obtuvo la Ordenanza del Sistema Metropolitano de Protección Integral que actualmente se encuentra en discusión en el Consejo Metropolitano y que permitió contrastar las demandas y aportes de los grupos de atención prioritaria con el proyecto final de la ley.

Si bien el estudio se centra en el análisis de la participación y las relaciones de poder que median los procesos, también incorpora datos cuantitativos que permiten

reflejar los niveles de participación, a través de factores como la representatividad, aportes en la construcción, convocatoria por parte de la Institución Municipal, entre otros. Estos datos serán complementados con información cualitativa, recogida mediante la aplicación de entrevistas a personas y especialistas en el tema. Tomando en consideración los objetivos y planteamientos del estudio se entrevistó a autoridades y funcionarios municipales, así como a informantes calificados de los movimientos sociales que participaron en la experiencia. La población escogida para las entrevistas representa un tipo de muestra intencionada, dado que el objetivo no es establecer parámetros de medición, sino más bien retomar la experiencia subjetiva de los actores y su criterio frente al proceso, además de adquirir cierto grado de representatividad. Para esto se realizó entrevistas con al menos un o una representante de cada sector social para garantizar la diversidad de criterios. Otro instrumento de investigación que fue utilizado fue la observación participante realizada en momentos clave de la experiencia, esto permitió conocer las metodologías de trabajo aplicadas, la permanencia y constancia de los actores, identificar tensiones entre los mismos, además de los niveles de satisfacción o inconformidad.

En base a la información recopilada se procederá a realizar el correspondiente análisis interpretativo a partir del marco conceptual propuesto.

3. 3 LOS GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA EN EL DMQ.

La Constitución nacional vigente establece condiciones de atención prioritaria y protección especial a determinados sectores de la población, basados en el reconocimiento de su condición de vulnerabilidad por cuestiones étnicas, de género, etarias, entre otras. Dentro de estos grupos están los y las adultos mayores, niñas, niños y adolescentes y jóvenes, mujeres embarazadas y personas con discapacidad, personas privadas de la libertad, con enfermedades catastróficas, en situación de riesgo, víctimas de violencia sexual y doméstica, maltrato infantil, desastres naturales o antropógenicos, considerando además la posibilidad de que existan situaciones de doble y hasta triple vulnerabilidad ante lo cual el estado garantizará mayor atención.

A partir de esta disposición normativa, la creación del Sistema Metropolitano de Protección Integral y el Consejo de Protección de Derechos tiene como finalidad la articulación de los esfuerzos privados y públicos que permita asegurar el ejercicio, la garantía y la exigibilidad de los derechos ciudadanos, con especial énfasis en los grupos de atención prioritaria. La condición de vulnerabilidad de otros sectores en el DMQ exige incluir a las diversidades sexo-genéricas, a las mujeres, a pueblos y nacionalidades indígenas, a los afroecuatorianos y a personas en situación de movilidad dentro de estos grupos. En consecuencia el Consejo de Protección de Derechos, como órgano regulador del Sistema, está compuesto por representantes de los nueve sectores de atención prioritaria del DMQ (Adultos mayores, niños y niñas, jóvenes, mujeres, diversidades sexo-genéricas, pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad y en situación de movilidad) y por una igual cantidad de funcionarios públicos.

La situación vulnerabilidad de estos sectores se traduce en brechas de inequidad y exclusión social que indudablemente impiden el libre ejercicio de los derechos. A continuación una breve caracterización de los nueve sectores como referencia de su situación actual y la diversidad que incluye cada uno de ellos.

1. Movilidad humana

El marco normativo establece los siguientes derechos en temas de movilidad y migración:

Art. 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

Art. 41.- Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia. (Constitución Política del Ecuador, 2008)

Pese a que el Ecuador ha sido sobre todo un país emisor, en los últimos años se ha dado un proceso de retorno de emigrantes debido a la crisis en los países del Norte y a estímulos y políticas por parte del estado central. Así los datos señalan que uno de cada cuatro ecuatorianos que salió en el periodo 2001-2010 ha retornado. Los retornados provienen en un 46% de España, 26% de Estados Unidos y un 6% de Italia¹. En el 2010, el número de retornados alcanzó a los 72.272 ecuatorianos-as. Esa cifra representa el 26% (25.7%) del total de connacionales (280.437) que habrían emigrado en la última década (INEC, 2011). Las demandas y solicitudes de este sector están relacionadas sobre todo con la generación de alternativas económicas y productivas y el cumplimiento de las ofertas establecidas por el gobierno central.

De igual manera el país se ha convertido también en un lugar de tránsito y llegada de inmigrantes internacionales. Los orígenes de los inmigrantes son principalmente Colombia (48%), Estados Unidos (8,7%), Perú (8,6%), España (7,8%), Cuba (3,6%) y Venezuela (2,5%). Aunque en menores cantidades, también han arribado personas de otros países como Cuba, Haití, Pakistán, Ucrania, India, Nigeria, Afganistán, Camerún y Bangladesh, entre otros. La población extranjera se concentra ampliamente en la ciudad de Quito (75%)².

Las personas en situación de protección especial también forman parte de los grupos de atención prioritaria, considerando que el Ecuador es el país de América Latina que más población refugiada ha recibido en los últimos años. Los y las colombianas constituyen el 98% de los refugiados reconocidos y el 89% de los solicitantes de asilo.³ Las cifras revelan que las brechas de inequidad y exclusión están atravesadas por el desconocimiento de los derechos por parte de los solicitantes, la poca eficiencia en la protección, además de aspectos culturales que estigmatiza y rechaza a esta población. La mayoría de las personas en situación de refugio trabaja en el sector informal de la economía ecuatoriana y residen en barrios marginales de las principales ciudades. Ello considerando que más del 70% de la población refugiada vive en centros

¹Perfil Migratorio del Ecuador 2011, Organización Internacional de Migraciones.

²Diagnóstico sobre los escenarios migratorios en el DMQ y recomendaciones para política local.

³Perfil Migratorio del Ecuador 2011, Organización Internacional de Migraciones.

urbanos, dispersos en las zonas marginales.⁴ Hasta septiembre de 2013, alrededor del 50% de las solicitudes de refugio presentadas fueron inadmitidas al trámite, es decir, que la mayoría de casos fueron rechazados sin haberse realizado un análisis a profundidad sobre el mérito de la solicitud y la necesidad de protección internacional de la persona solicitante.

2. LGBTI

En el artículo 11 de la Constitución del Ecuador, se establecen los principios de aplicación a los derechos y en el numeral 2 claramente se especifica que:

“Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, **identidad de género**, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, **orientación sexual**, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.” (Constitución Política del Ecuador, 2008)

Dentro del sector de diversidades sexo-genéricas se ubican quienes se auto-reconocen como Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Transexuales, Travestis e Intersex.

- **Lesbianas:** Término para reconocer a mujeres que aceptan de manera abierta su atracción física, emocional y sexual por otras mujeres.
- **Gays:** Término para identificar a hombres que asumen de manera abierta su atracción física, emocional y sexual por otros hombres.
- **Bisexuales:** Mujeres u hombres que sienten atracción física, emocional y sexual por personas de ambos sexos.
- **Travestismo:** Es una preferencia humana que se caracteriza por el uso de vestimenta, lenguaje, manierismos, etc., que en una determinada sociedad se consideran propios del género opuesto. Una persona puede travestirse de forma permanente, frecuente o esporádica.

⁴ACNUR, Informe Anual 2013.

- **Trans:** Término que incluye a personas transgéneros y transexuales.
- **Transgénero:** Persona que construye un género distinto al que se le asigna socialmente.
- **Transexuales:** Persona transgénero que a más de su expresión de género masculina o femenina, realiza intervenciones en su cuerpo que la alejan de su biología original.
- **Intersexuales:** Personas que nacen con características biológicas de ambos sexos. En algunos casos los intersexuales presentan combinaciones en sus cromosomas y genitales. No se ubican en la definición binaria del sexo biológico hombre/mujer.⁵

Los estudios sobre la población LGBTI en el DMQ son limitados, no obstante el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de las poblaciones LGBTI en Ecuador realizado en el 2013 por la Fundación Ecuatoriana Equidad, también refleja la realidad en este territorio. Los datos más relevantes demuestran que el 58% de la población encuestada no estaba afiliada al seguro social, ni tenía acceso a otro tipo de seguro de salud. Dentro de su entorno familiar, el 72,1% sufrió algún tipo de experiencia de control, el 74,1% experimentó algún tipo de imposición, el 65,9% sufrió algún tipo de rechazo y el 61,4% de violencia. De 2805 entrevistados, es decir, más de 200 personas fueron sometidas a tratamientos para cambiar su voluntad. Y el 25,9%, es decir más de 500 personas fueron sometidas a terapias de algún tipo para ser cambiada pese a que este tipo de prácticas son consideradas por los tratados internacionales como crueles e inhumanas.

Un reporte de Equidad, indica que el 40% de personas gay y otros HSH (hombres que tienen sexo con hombres) han sido víctimas de discriminación en su centro educativo, igualmente un 24,6% han sido excluidos de actividades escolares por su orientación sexual, y un 25,8% han sido víctimas de violencia física mientras estudiaban.

Por tanto los derechos económicos, sociales y culturales de la población LGBTI en el país siguen siendo sistemáticamente vulnerados, al estar excluidos de los sistemas

⁵ Primera Investigación (estudio de caso) sobre Condiciones de Vida, Inclusión Social y Derechos Humanos de la población LGBTI en Ecuador (INEC, 2013)

de salud, educación y del sector productivo, entre otros, pero además el derecho fundamental a la vida se encuentra constantemente en riesgo por los altos índices de violencia y asesinato, que se registran contra este sector.

A lo que se debe añadir el discurso excluyente, que tienen ciertas políticas de Estado, que siguen tratando las identidades diversas, como problemas que requieren una solución.

3. Mujeres

Este sector está compuesto por la población femenina del país reconociendo su condición de vulnerabilidad como resultado de una sociedad patriarcal, que perpetúa relaciones de poder desiguales que someten y excluyen a las mujeres. El Ecuador ha suscrito varios acuerdos internacionales para la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres⁶ y cuenta con mecanismos y disposiciones constitucionales para garantizar igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, no obstante las cifras de violencia y discriminación siguen siendo alarmantes.

El artículo 66. Numeral 3, literales a) y b) declara que se reconocerá y garantizará el derecho a la integralidad personal que incluye: la integridad física, psíquica moral y sexual; y una vida libre de violencia en el ámbito público y privado.

Art. 70. El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado por la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público. (Constitución Política del Ecuador, 2008)

Las cifras visualizan las formas más violentas de exclusión. En cuanto al sector productivo y el aporte del trabajo femenino a la economía nacional, el 15% del PIB es el fruto del trabajo de las mujeres que no reciben ningún ingreso y están a cargo del cuidado de las familias, es decir, el trabajo no remunerado (TNR) representa al menos el 15,41% del PIB, 6,12 puntos más de lo que representa la industria de extracción petrolera, según los primeros resultados de la Cuenta Satélite de Trabajo No Remunerado publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Solo en el Distrito Las mujeres representan el 52% de los desocupados y sólo el 44% de los ocupados.

⁶ La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Violencia contra la Mujer (CEDAW)(1979) y su Protocolo Facultativo (1999); la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Belém do Pará (1994); la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de la Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer (1995); y, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998)

En temas de salud el porcentaje de madres adolescentes del 5,5% (7.708) en relación con el total de mujeres comprendidas entre los 12 y 18 años de edad⁷ para el DMQ

Una de las formas más “efectivas” de controlar a las mujeres y demostrar el poder de los hombres sobre ellas, es la violencia sexual. Este tipo de violencia, cometida por distintos perpetradores, afecta a 1 de cada 4 mujeres (25,7%) sea que haya sufrido abuso sexual antes de cumplir 18 años, haya sido acosada sexualmente, violada u obligada a realizar actos sexuales en contra de su voluntad⁸. Según la Unidad de Estadística de la Fiscalía General del Estado, en el 2012, se produjeron 234 muertes violentas de mujeres, mientras que, entre enero y diciembre del 2013, se registraron 336 homicidios por violencia de género en el país.

4. Afrodescendientes

Según los lineamientos del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), corresponden a la categoría étnica de afrodescendientes aquellos individuos que se autoidentifican como negros o mulatos (Comisión Nacional de Estadísticas para Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos, 2008). A nivel nacional un 7,2% se auto determina como pueblo afroecuatoriano (1'041.559 personas), mientras que en Quito corresponde al 6.4% de la población.⁹

Este grupo étnico que incluye a negros, afroecuatorianos y mulatos tiene los mayores porcentajes de desempleo en el DMQ, con 7,8%, 6,9% y 6,2% respectivamente, mientras que sólo el 4,7% de los mestizos y el 5,1% de los indígenas se encuentran desempleados¹⁰.

En lo que respecta al tamaño del hogar, de acuerdo con los datos de la ENEMDU¹¹ este es mayor en el caso de los afrodescendientes (5,6 personas por hogar) que en el resto de la población (5,2 personas por hogar). Asimismo, los hogares

⁷Boletín estadístico mensual, septiembre 2012, Instituto de la Ciudad, Quito.

⁸Atlas de las Desigualdades en Ecuador, 2013. <http://issuu.com/publisenplades/docs/atlasfinal1web>

⁹Diagnóstico sobre los escenarios migratorios en el DMQ y recomendaciones para política local. Instituto de la Ciudad

¹⁰ Boletín Estadístico Mensual, ICQ, Diciembre 2011.

¹¹Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) para el período 2003-2007

afroecuatorianos tienden a contar en promedio con un mayor número de hijos (1,7 en el caso de los afrodescendientes frente a 1,4 en el resto de la población).

Al considerar las líneas de pobreza internacionales de US\$ 1,25 diarios y US\$ 2,5 diarios para el período 2003-2007 se observa que, en lo que respecta a la pobreza, los afroecuatorianos presentan una situación relativa más desfavorable que el resto de la población.

En cuanto a los años de educación, los afroecuatorianos tienen mayor presencia relativa en el grupo que cuenta con 5 o menos años de educación formal, mientras que en la categoría que incluye a aquellas personas que cuentan con 12 años y más de educación formal esta relación se revierte, siendo en este caso los no afrodescendientes quienes presentan los mejores resultados educativos.

Las mujeres afroecuatorianas presentan la tasa de desempleo más elevada (21,6%), la cual es 4 veces superior a la tasa de desempleo de los hombres no afrodescendientes (5,4%)

En el caso del pueblo afroecuatoriano, la gran mayoría de su población es menor de 30 años, es decir hay más niños, niñas, adolescentes y jóvenes que adultos y adultos mayores. El 21,4% son niños menores de diez años; el 21,5% son adolescentes de entre 10 y 19 años y el 19,4% son jóvenes entre los 20 y 29 años (INEC, 2011:17)

5. Pueblos y nacionalidades

Al ser proclamado constitucionalmente un estado plurinacional, el Ecuador reconoce la presencia de distintas nacionalidades en su territorio, que cuentan con garantías y derechos específicos de acuerdo a sus formas tradicionales de organización.

Art. 56.- Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos

Art. 60.- “reconoce a las Comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra como una forma ancestral de organización territorial” y expresa que “se reconoce y garantizará a las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades indígenas, de

conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos los siguientes derechos colectivos (...)", como la conservación de la identidad cultural, el uso de formas propias de organización y la territorialidad, entre otros. (Constitución Política del Ecuador, 2008)

Según datos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en su territorio y al año 2012 se identifican 75 Comunas de las cuales alrededor de 49 se encuentran activas; 3 urbanas y 46 rurales. La mayor parte de las Comunas se encuentran asentadas en parroquias rurales, zonas que presentan los más altos índices de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) del DMQ, situación que se agrava con la distancia a un centro urbano.¹²

La mayoría de la población indígena habita en el área rural (78,5%), por lo que la desigualdad social afecta en mayor grado a esta población y a sus familias. Por su lado, las comunidades, pueblos y nacionalidades no han sido tomados en cuenta para la construcción de políticas y planificación de proyectos desde el Estado.¹³

Gran parte de la población indígena en el DMQ procede de experiencias migratorias del campo a la ciudad. En este contexto, la mayoría de la población indígena migrante alcanza niveles de instrucción escolar de educación básica o menos (70,8%), esto agrava su situación y discriminación en el momento de buscar un empleo en el ámbito de ocupación formal, lo cual ha desembocado en formar parte del mercado laboral informal y subempleado. Por otro lado solo el 3% accede a la educación superior, los mismos que conforman un grupo en desventaja en mucho de los casos al momento de insertarse al mercado laboral.

6. Las y los adultas y adultos mayores

El término envejecimiento se asocia al proceso de biológico que experimenta una persona cuando va ganando años. Sin embargo, el comienzo y la percepción de la vejez tienen que ver con la evolución cronológica pero también con fenómenos de naturaleza biofísica y social (INEC, 2008)

¹²Boletín Estadístico Mensual: Quito y sus comunas ancestrales. Noviembre 2012, Instituto de la Ciudad.

¹³Características económicas y educacionales de la población indígena de Chimborazo radicada en Pichincha. E- Análisis. Revista Coyuntural. Instituto de Estadística

El artículo 36 de la Constitución establece que las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia. Se consideran adultos mayores aquellas personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad.

En el Distrito Metropolitano de Quito habitan 205 639 personas adultas mayores. En el territorio 9 de cada 100 personas tienen más de 60 años, de las cuales un poco más de la mitad son mujeres, (55%). Los adultos mayores pasaron del 6,3% en 1990 al 9,2% en el 2010 del total de la población. Según el INEC, cinco de cada diez adultos mayores de la ciudad de Quito viven en la pobreza, existiendo un porcentaje mayor en el grupo de hombres. 7 de cada 10 adultos mayores en la ciudad de Quito están inactivos y la mayoría son adultas mayores. Tres de cada diez adultos mayores hombres y la mitad de las adultas mayores mujeres de la ciudad de Quito no están afiliados o cubiertos por un seguro. Del total de adultos mayores ocupados, tres de cada diez tienen empleo asalariado. EL grupo de adultas mayores mujeres viven más solas con el 20,9% que el grupo de adultos mayores hombres con el 15,1%¹⁴

7. Los y las niñas y niños

El marco normativo determina que es deber del Estado y de la sociedad garantizar el desarrollo integral de los y las niñas. En el artículo 44 se expresa que:

El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá el principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades, aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales, nacionales y locales.

La Convención Sobre los Derechos del Niño define a la infancia como un espacio delimitado y seguro, separado de la edad adulta en el cual los niños y las niñas pueden crecer, jugar y desarrollarse. Este instrumento internacional reconoce a los y las

¹⁴ La Población Adulto Mayor en la Ciudad de Quito Estudio de la Situación Sociodemográfica y Socioeconómica, INEC, 2008.

niñas como titulares de sus propios derechos y por tanto no son receptores pasivos, sino protagonistas con la facultad para participar en su propio desarrollo.¹⁵

En el Distrito Metropolitano de Quito el 54% de hogares tiene menores de edad. El 27,57% de niños y niñas viven en situación de pobreza y un 5,71% en extrema pobreza. Existen alrededor de 17.300 NNA con algún tipo de discapacidad según la última información censal. 24.678 NNA de 5-17 años que trabajan, es decir, el 3,35% del total de NNA de la misma edad, de ellos el 62% trabaja más de 30 horas a la semana, posiblemente, sólo el 2,5% de los mismos asista regularmente al sistema escolar¹⁶

8. Los y las jóvenes

Se define la adolescencia como la época de la vida en la cual tiene lugar el empuje de crecimiento puberal y el desarrollo de las características sexuales, así como la adquisición de nuevas habilidades sociales, cognitivas y emocionales. Autoestima, autonomía, valores e identidad se van afirmando en este proceso.

Según la Organización Mundial de la Salud la adolescencia es el período entre los 10 y 19 años. La juventud abarca entre los 15 y 24 años y por lo tanto la población juvenil, entre los 10 y 24 años.

En cuanto al Ecuador, su normativa reconoce en el Art. 39 a los jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo del país para lo cual el estado deberá promover su participación e inclusión permanente en todos los ámbitos, especialmente en los espacios del poder público.

Los jóvenes (entre 18 a 24 años) representan el 13% de la población ecuatoriana, de ellos el 51,1% son hombres y el 48,9% mujeres, según los últimos datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)

¹⁵ Página Web Unicef <http://www.unicef.org/spanish/sowc05/childhooddefined.html>

¹⁶ COMPINA, Mapa Digital de Intervención en Niñez y Adolescencia

Más del 50% de la población quiteña la conforman niños, niñas, adolescentes y jóvenes que oscilan entre los 10 y 25 años¹⁷. El MDMQ es la tercera ciudad del país con altos índices de embarazo adolescente, según datos del Instituto de la Ciudad, en donde el 5,4% de niñas y adolescentes de entre 12 y 18 años ya son madres, siendo las zonas administrativas de Tumbaco y Quitumbe las que presentan cifras más altas con 6,44% y 6,45%¹⁸ respectivamente

En 2011, según datos preliminares del último informe del Observatorio Social, 2.359 adolescentes fallecieron en Ecuador. Los suicidios, homicidios y accidentes de tránsito representan el 55% de los fallecimientos. De las 51 posibles causas, solo 3 ocupan el 30% del total: suicidio, homicidio y accidentes.¹⁹

9. Personas con discapacidad

Es un término general que abarca las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de la participación. Las deficiencias son problemas que afectan a una estructura o función corporal; las limitaciones de la actividad son dificultades para ejecutar acciones o tareas, y las restricciones de la participación son problemas para participar en situaciones vitales. Por consiguiente, la discapacidad es un fenómeno complejo que refleja una interacción entre las características del organismo humano y las características de la sociedad en la que vive. (OMS)²⁰

En el caso de las personas con discapacidad el marco constitucional mediante los artículos 47, 48, 49 establece su condición de protección especial a través de la formulación y aplicación de políticas y medidas que aseguren su integración social, fomentando la participación política, social, educativa, cultural y económica.

¹⁷http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=157806&u mt=poblacif3n_quitef1a_en_su_mayoreda_es_joven2c_ased_lo_revela_el_censo_de_poblacif3n_y_vivie nda

¹⁸ Pagina web Instituto de la Ciudad, Información Especializada, Madres adolescentes <http://www.institutodelaciudad.com.ec/index.php/informacion-estadistica/informacion-especializada/93-madres-adolescentes>

¹⁹<http://www.telegrafo.com.ec/sociedad/item/el-suicidio-es-la-segunda-causa-de-muerte-entre-jovenes-de-12-a-17-anos.html>

²⁰ Fuente: página web Ministerio de Salud Pública

En el cantón Quito habitan 50778 personas con algún tipo de discapacidad, de las cuales 7725 tienen discapacidad auditiva, 23236 física, 10654 intelectual, 686 de lenguaje, 814 mental, 1657 psicológico, 6006 visual²¹

Por cada 100 habitantes del Distrito 2 personas viven con algún tipo de discapacidad.

3. 4 DEMANDAS REALIZADAS POR SECTOR

Los espacios de encuentro generados entre los grupos de atención prioritaria y la Secretaría de Inclusión Social desarrollados durante el 2014 permitieron recoger las demandas desde los actores, con la finalidad de construir los planes y agendas especializadas para cada sector. La metodología de trabajo aplicada pretendió garantizar la recolección en función de las necesidades alrededor de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales. Asimismo, establecieron precedentes para identificar las instituciones y servicios que conforman el SMIP que deben ser mejorados o por el contrario los que deben ser creados para atender las necesidades en función de garantizar los derechos. Si bien no existió un diagnóstico previo que recogiera la situación real de los grupos sociales, la posibilidad de que los mismos actores definieran sus necesidades representó un paso inicial en la construcción de las políticas de inclusión y desarrollo social, de manera participativa. El material a continuación fue procesado a partir de las matrices desarrolladas durante la Asamblea de Movimientos Sociales realizada el 27 de Septiembre de 2014.

Los grupos de atención prioritaria enfrentan en muchos de los casos problemas similares, de tal forma las necesidades que se exigen cubrir son compartidas en la mayoría de los casos. El esfuerzo de cruzar las distintas demandas tiene la finalidad de organizar la información y así hacer visible las similitudes, con el objetivo de poder analizar cómo éstas fueron integradas en actividades y políticas. Este aporte se evidencia como necesario debido al carácter sistémico que se pretende implementar a las políticas públicas. Por otro lado, si bien se reconoce la existencia de las necesidades compartidas, de igual manera se debe considerar que los sectores mantienen su

²¹ Fuente: registro Nacional de Discapacidades, Ministerio de Salud, septiembre 2014.

especificidad también, caso contrario se podría ocultar relaciones desiguales incluso entre los mismos grupos.

Demanda: procesos sostenidos de sensibilización

La sensibilización es una exigencia que mantienen todos los sectores, no obstante, la enfocan a sus necesidades más urgentes. Existen patrones que se repiten, por ejemplo, en el caso de la comunidad LGBTI y las mujeres que plantean actividades de cuestionamiento y desarticulación de conductas y patrones heteronormativos que indudablemente afectan su calidad de vida e impiden el libre ejercicio de sus derechos. Para el sector afro y de pueblos y nacionalidades indígenas la necesidad se evidencia sobre todo en formar y sensibilizar en cuestiones relacionadas con sus características culturales, que permitan una real aceptación e inclusión de sus prácticas en la vida cotidiana y política. Asimismo, para el sector jóvenes se revela como crítico incluir el aspecto cultural dentro de sus políticas para lo cual es necesaria una sensibilización constante sobre las diferentes formas de manifestación actuales, que rompan con estereotipos y la criminalización proveniente desde el adultocentrismo. En cuanto a los adultos mayores y personas en situación de discapacidad que habitan el distrito se reconoce la necesidad de institucionalizar prácticas de buen trato, tanto a nivel municipal cuanto de la ciudadanía, destacando la urgencia del trabajo con las familias. En este sentido, podemos afirmar que la convivencia cotidiana en el Distrito refleja tensiones entre los diferentes grupos y la necesidad urgente de promover espacios de encuentro y reconocimiento de la diversidad, frente a miradas hegemónicas y excluyentes.

DERECHOS SOCIALES

Derecho a la salud

Demanda: servicios de salud especializados

En cuanto al derecho a la salud son varias las demandas exigidas por los grupos de atención prioritaria. En este caso se evidencia la especificidad de cada sector que se

traduce muchas veces en servicios de atención especializada. No obstante, un tema prioritario para las mujeres como es la salud sexual y la salud reproductiva también atraviesa las demandas de los jóvenes, tomando en consideración que existe un alto índice de embarazo en adolescentes en la ciudad. Es importante aquí recalcar que si bien el tema en cuestión es el mismo, la población objetivo difiere lo que implica metodologías de acercamiento particulares. De igual manera se requiere de protocolos de atención para los distintos grupos que eviten la vulneración de los derechos de los usuarios, a través de procesos claros, eficientes y personalizados.

Aquí es importante recalcar las tensiones existentes entre las demandas locales y las políticas conservadoras del Estado central, mismas que pretende capitalizar la Secretaria de Inclusión, aprovechando las pocas competencias de salud que tiene el DMQ.

Demanda productividad

Derecho al trabajo

En lo que se refiere a mejorar las condiciones de empleo, las demandas también son compartidas. En casi todos los sectores se exige programas de capacitación e incentivos al emprendimiento, además del fortalecimiento de la economía social y solidaria. Tanto los adultos mayores como los jóvenes exigen también normativas que regulen su productividad en base a sus características físicas, sociales, educativas, etc. Esto representa un esfuerzo adicional pero resulta de igual manera crítico para evitar la exclusión de dichos grupos poblacionales o la explotación de sus servicios y así garantizar la inclusión de todos y todas en el sector productivo en condiciones dignas.

Demanda: educación incluyente

Derecho a la educación

Las demandas alrededor del derecho a la educación están enfocadas a alcanzar un sistema educativo realmente inclusivo que responda a las características de todas las personas, es decir, que incluya enfoques de género, interculturalidad, intergeneracionalidad y que atienda a las necesidades específicas de las personas en

situación de discapacidad y movilidad humana. Esto implica replantear los currículos dentro de las instituciones de educación formal y la sensibilización y capacitación de los funcionarios, dentro al menos de los colegios municipales como competencia de la Municipalidad. Aquí se refleja también una tensión existente entre las competencias del gobierno central y el local

DERECHOS POLÍTICOS

Demanda: empoderamiento ciudadano

Derecho a la participación política

Las demandas en el tema de participación se orientan hacia el mismo objetivo que se traduciría en fortalecer el tejido social y el empoderamiento ciudadano. En consecuencia, las necesidades se articulan y se expresan en actividades de formación, implementación de mecanismos que aseguren la presencia ciudadana en espacios de decisión política, la creación de veedurías, control social y el desarrollo de espacios de encuentro con las autoridades, además de la mejora y el fortalecimiento de la comunicación entre el Municipio y la ciudadanía. Es importante mencionar que durante las entrevistas con representantes de los distintos sectores se hizo alusión a la necesidad de mantener el carácter de acción colectiva que ha matizado esta iniciativa de participación ciudadana y evitar siempre que se transforme en acciones de tipo clientelar, institucionalizando los mecanismos y a los ciudadanos dentro de dinámicas burocráticas que desarticulen y desmovilicen a las organizaciones. Para el caso específico de los jóvenes es prioritario desarrollar ordenanzas y políticas que estimulen y garanticen su inclusión política dentro de los espacios; aquí existe un vacío histórico y por lo tanto una deuda pendiente en la real consecución de sus derechos.

DERCHOS CULTURALES

Demanda: fomento, recuperación y valoración de expresiones culturales

Derecho a la cultura

Las demandas se focalizan en la recuperación, el fomento y la valoración de las expresiones culturales de los distintos sectores, que representan además vías de intercambio entre dichos sectores y la ciudadanía. Para el caso de los jóvenes la temática cultural constituye un eje articulador presente en casi todas las demandas efectuadas.

Demandas: uso y apropiación del espacio público

Derecho al espacio público

El uso y el acceso al espacio público es donde se materializa una real inclusión en tanto la población que lo habita puede socializar, informarse y expresarse cívica y colectivamente. En este sentido, las demandas recogidas desde los actores exigen espacios públicos accesibles y seguros, en el caso de personas con discapacidades pero también la posibilidad de expresarse libremente con manifestaciones culturales propias.

a) Otras demandas

Demanda: mejor los servicios de transporte y movilidad

Infraestructura accesible y adecuada, capacitación a servidores y transportistas en buen trato y campañas de sensibilización son algunas de las demandas realizadas por los grupos de atención prioritaria.

Demanda: producción de información

Producción de información

Dentro de las distintas reuniones mantenidas con los representantes de las organizaciones de los sectores de atención prioritaria se evidencia como crítica la producción de información que visibilice la situación real y actualizada de los distintos grupos poblacionales. Se ha recomendado la elaboración de líneas base y diagnósticos que permitan conocer el estado en que se encuentran la garantía de los derechos de las

personas en situación de vulnerabilidad con la finalidad de trazar programas y políticas públicas que respondan a las situaciones específicas de estos grupos.

ACCESO A LA JUSTICIA

Demanda: acceso a los servicios de justicia

Según las demandas recogidas y las entrevistas realizadas las acciones en cuanto a la administración de justicia estarían encaminadas sobre todo a la restitución de derechos. Es así, que en casi todos los sectores se exige el fortalecimiento de las instituciones, la mejora de procesos que permita una atención más eficiente y en ciertos casos la creación de instituciones especializadas como la procuraduría del adulto mayor; esto plantea la necesidad de analizar en tanto si realmente es necesaria la creación de instituciones tan específicas o la adecuación de las ya existentes en base a las demandas de los grupos de atención prioritaria.

Se puede constatar que en base a la percepción y demandas ciudadanas aun existen importantes brechas que subsanar en función de la garantía y consecución de los derechos. Las propuestas elaboradas por los grupos de atención prioritaria, evidenciaron que las mismas dependen además de la trayectoria política de sus integrantes, situación que aplica a todas las etapas del proceso. Organizaciones con un mayor recorrido histórico como el de mujeres, GLBTI o el de indígenas pudieron establecer propuestas más concretas y viables para la institución de mecanismos.

En cuanto a grupos como los adultos mayores y el de movilidad humana, su reciente conformación en el DMQ como organización visibilizada, demuestra aún niveles de desconocimiento lo que retrasa los procesos. Lo que evidencia que a este tipo de experiencias de participación convocadas por la institución, solo pueden responder aquellos grupos que tienen un cierto conocimiento de los mecanismos institucionales y que cuentan con trayectoria en acciones de incidencia política, enmarcadas en el estado ya sea en su representación nacional o local.

Un aspecto clave que se visibilizó fue que la heterogeneidad de los grupos representa también un reto para la institución y demandas más esfuerzos para alcanzar acuerdos

que atiendan al interés común. Esto sobre todo para el sector de la movilidad humana que incluye en sus bases a actores con necesidades tan diferentes como los retornados y los refugiados y que en ocasiones fueron excluyentes entre sí. Las tensiones existentes dentro de los diferentes grupos no lograron resolverse en esta escena de convocatoria institucional.

3.5 LAS CASAS DE LA IGUALDAD COMO PROPUESTA DE MECANISMO PARA LA ATENCIÓN Y RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE LOS GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA.

Como se mencionó anteriormente la propuesta de construcción del SMIP del Distrito basa la atención y respuesta de las necesidades de la comunidad a través del establecimiento de instituciones distribuidas de manera territorial en las nueve administraciones que conforman el DMQ. Esto reconociendo que la presencia de servicios de calidad en espacios territoriales específicos garantiza la inclusión y una respuesta más eficiente y coordinada a las necesidades existentes.

El modelo presentado por el DMQ enfoca a las casas de la igualdad como espacios de integración de los distintos grupos de atención prioritaria y su accionar está orientado al trabajo en prevención, atención, protección y restitución de los derechos. Luego de una revisión de los servicios ciudadanos, se estableció que los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC) y los Centros de Equidad y Justicia (CEJ) cuentan con el mayor grado de valoración por la frecuencia en el uso por parte de la población. Siendo así ambas instituciones deberán ser replicados en cada administración territorial reforzando y ampliando los servicios para los cuales fueron creados.

Los Centros de Desarrollo Comunitario son pensados como espacios de desarrollo social que permitan fortalecer las capacidades ciudadanas de la población. Estarían principalmente enfocados a atender los ámbitos de promoción y prevención de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales. Por lo tanto la oferta de servicios estaría orientada a acciones de sensibilización y empoderamiento de los grupos de atención prioritaria desde sus particularidades.

En los Centros de Equidad y Justicia el ámbito de trabajo se enfoca a la atención, protección y restitución de derechos de los nueve grupos de atención prioritaria. Estos espacios brindarían servicios gratuitos de asistencia a víctimas, mediante atención legal, psicológica y trabajo social asegurando siempre el derecho a la tutela efectiva y el acceso a la justicia. Estaría conformado por un equipo especializado que incluye abogados, trabajadoras sociales, psicólogos y un coordinador de derechos.

La funcionalidad administrativa de ambos tipos de instituciones permite atender las necesidades en promoción, atención, protección y restitución de derechos. No obstante los servicios deben ampliarse y adaptarse a las especificidades de cada territorio.

En atención a las demandas planteadas por los actores sociales el cuadro a continuación grafica la forma en que cada institución debería orientar los servicios de manera especializada.

a) **Centros de desarrollo comunitario**

Tabla 1. Demanda: procesos sostenidos de Sensibilización

Sectores	Necesidades
LGBTI	<ul style="list-style-type: none"> • Campañas que impulsen el cambio en el patrón heteronormativo a través de la comunicación
Discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> • Campañas que promuevan la Inclusión de la población con discapacidad a través de la comunicación
Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención de violencia y cambio de patrones culturales a través de la comunicación
Afrodescendientes	<ul style="list-style-type: none"> • Lenguaje inclusivo desde las autoridades,

	valorización cultural y fortalecimiento de sus prácticas
Jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización y formación de profesores
Adulto mayor	<ul style="list-style-type: none"> • Temas de buen trato y derechos orientados a familia y comunidad
Pueblos y nacionalidades	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización a autoridades y proveedores de servicios ante necesidades específicas, valorización cultural y fortalecimiento de prácticas propias
Movilidad Humana	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización a autoridades y proveedores de servicios ante necesidades específicas

Fuente: Talleres y asamblea de organizaciones sociales Elaboración: Autora

Demanda: servicios de salud especializados

Tabla 2. Derecho a la salud

Sectores	Necesidades
Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> • salud sexual y reproductiva • atención materno-infantil • atención especializada en abortos dentro del COIP • atención de mujeres con VIH • atención a mujeres consumidoras • atención integral para víctimas de violencia intrafamiliar, violación, abuso sexual

LGBTI	<ul style="list-style-type: none"> • atención psicosocial • salud sexual y reproductiva
Pueblos y nacionalidades	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios con Enfoque intercultural • Atención en consumo de drogas y alcohol • Atención a víctimas de violencia de género
Jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención en embarazo adolescente • Servicios de salud especializados • Información y acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, no punitiva • Programas de salud y medio ambiente • Incentivar programas de actividad física • Programas de atención e información de la salud mental y prevención de consumo • Campañas de prevención del bullying
Personas con Discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de salud especializados, apoyo terapéutico para la persona y su familia. • Salud ocupacional • Acompañamiento en casos de abandono
Adultos mayores	<ul style="list-style-type: none"> • Atención geriátrica y gerontológica especializada • Acceso a medicina natural y alternativa, Nutrición, recreación y actividad física para un envejecimiento

	<p>saludable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centros de cuidado diario • Atención en casos de abandono y violencia
--	---

Fuente: Talleres y asamblea de organizaciones sociales Elaboración: Autora

Demanda: empoderamiento ciudadano

Tabla 3. Derecho a la participación política

Sectores	Demandas
Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> • Escuela de formación ciudadana • Veedurías para el cumplimiento de protocolos
Afrodescendientes	<ul style="list-style-type: none"> • Escuelas de formación y liderazgo • Mecanismos de control y participación ciudadana
Pueblos y nacionalidades	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos propios de participación
Jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> • Generar más espacios de participación y mejorar los existentes (Kabildos quincenales) Acceso a espacios y recursos donde vincular el espacio, la participación y el arteformación de líderes juveniles

	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar actividades culturales diversas • promover la participación desde los espacios organizativos como las ligas barriales
Adultos mayores	<ul style="list-style-type: none"> • Se construirá la Agenda de Población Adulta Mayor de manera participativa con el aporte de los grupos y personas adultas mayores, • conformación de veedurías, observatorios ciudadanos, silla vacía, construcción de leyes y políticas públicas participativas y vinculantes, • ASOCIATIVIDAD
Movilidad humana	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización sobre derechos, fortalecimiento participativo, promoción para la participación política
LGBTI	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer y fortalecer canales de participación ciudadana

Fuente: Talleres y asamblea de organizaciones sociales Elaboración: Autora

Demanda productividad

Tabla 5. Derecho al trabajo

Sectores	Demandas
Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en emprendimiento y desarrollo de capacidades para la inserción laboral
Personas con discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo para microemprendimientos y sensibilización en enfoque de trabajo y discapacidad

Adultos mayores	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de ferias inclusivas. • Capacitación y formación en emprendimientos productivos acordes a su edad y requerimientos, con la cadena de valor agregado- • Apertura de proyectos agroecológicos y artesanales que incluya la cadena de comercialización basada en comercio justo y economía social y solidaria
Movilidad Humana	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en emprendimiento y desarrollo de capacidades para la inserción laboral
Jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de capacidades para la inserción laboral que se adapten a sus tiempos
Pueblos y nacionalidades	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la economía popular y solidaria,
Afroecuatorianos	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de capacidades

Fuente: Talleres y asamblea de organizaciones sociales Elaboración: Autora

Demandas: uso y apropiación del espacio público

Tabla 6: Derecho al espacio público

SECTORES	DEMANDAS
LGBTI	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad, libre demostración del afecto, LIBRE EXPRESIÓN DE GÉNERO

DISCAPACIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Accesibilidad
JÓVENES	<ul style="list-style-type: none"> • uso seguro del espacio público y apropiación • generar procesos y espacios que fomenten el diálogo intercultural • revisión de normativas para que los jóvenes puedan recuperar los espacios, mostrar su arte y exponer sus problemáticas

Fuente: Talleres y asamblea de organizaciones sociales Elaboración: Autora

Demanda: educación incluyente

Tabla 7. Derecho a la educación

SECTORES	DEMANDAS
PUEBLOS Y NACIONALIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de centros infantiles administrados por miembros de los pueblos y nacionalidades
DISCAPACIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Educación inclusiva en todos los niveles, • Alfabetización
JÓVENES	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor infraestructura • Ampliar la oferta de carreras universitarias de acuerdo a conocimientos y habilidades, • preparación por parte del Municipio para dar el examen del SENESCYT, en los centros de desarrollo comunitario, • hacer más accesible las becas reconociendo las

	<p>particularidades territoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> • impulsar arte y cultura en procesos educativos, Educación y territorio,
ADULTO MAYOR	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del programa de alfabetización, formación en derechos, centros de capacitación
MUJERES	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el cumplimiento sobre la educación en género, desarrollo personal, salud sexual y reproductiva, con énfasis en la educación inicial en las Unidades educativas del DMQ

Fuente: Talleres y asamblea de organizaciones sociales Elaboración: Autora

Demanda: fomento, recuperación y valoración de expresiones culturales

Tabla 9. Derecho a la cultura

SECTORES	DEMANDAS
AFRODESCENDIENTES	<ul style="list-style-type: none"> • Espacio radial, implementación mecanismo para “<i>cochita amorosa</i>”.
PUEBLOS Y NACIONALIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento y valorización de prácticas culturales
ADULTO MAYOR	<ul style="list-style-type: none"> • Rescate y valoración de saberes ancestrales, Expresiones artísticas, memoria social
JÓVENES	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a proyectos de culturas juveniles (asistencia

	<p>técnica y financiera) que cuente con un programa de capacitación artística y juvenil que incluya talleres de formación y apreciación artística</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la inclusión de los jóvenes en espacios públicos desarrollando mecanismos y trámites institucionales ágiles • Participación de los jóvenes en la agenda cultural de la ciudad • Generar programas de recuperación de la memoria histórica • Promover y difundir las manifestaciones artísticas y culturales de los jóvenes • Democratizar los medios que permitan la concreción de los proyectos artísticos y culturales
--	---

Fuente: Talleres y asamblea de organizaciones sociales Elaboración: Autora

Demanda: acceso a vivienda

Tabla 11. Derecho: hábitat y vivienda

SECTORES	DEMANDAS
PUEBLOS Y NACIONALIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones positivas para el acceso a vivienda
ADULTO MAYOR	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios habitacionales autogestionados

PERSONAS CON DISCAPACIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a viviendas adaptadas
Niñez	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura para recreación • Acceso al transporte público • Respeto al medio pasaje • Prevención y erradicación del acoso

Fuente: Talleres y asamblea de organizaciones sociales Elaboración: Autora

Demanda: producción de información

Tabla 10. Producción de información

SECTORES	DEMANDAS
PUEBLOS Y NACIONALIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de la apropiación y uso de los espacios de comercialización de pueblos y nacionalidades indígenas y causalidades de la comercialización autónoma
LGBTI	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de indicadores
MUJERES	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores sobre la situación de las mujeres en el MDMQ en todos los ámbitos de sus derechos, destacándose la necesidad de contar con información estratégica actualizada en salud sexual y reproductiva. Contar con una línea de base sobre la situación de las mujeres.

Fuente: Talleres y asamblea de organizaciones sociales Elaboración: Autora

b) Centros de Equidad y Justicia

Demanda: acceso a los servicios de justicia

Derecho a la justicia

Para el caso de los CEJ los servicios deben estar enfocados para la atención en vulneración de derechos en temas de violencia, trata, tráfico, abuso y abandono para todos los grupos de atención prioritaria. No obstante las especificidades de cada exigen incluir servicios de atención para casos de discriminación sobre todo para las nacionalidades indígenas y los afroecuatorianos. Los adultos mayores y las personas en situación de discapacidad demandan mayor atención por casos de abandono y apropiación de sus bienes y pensiones. En cuanto a los y las niñas y a los jóvenes requieren procesos más ágiles y eficientes de justicia que evite la revictimización. Las mujeres y los colectivos LGBTI señalan la violencia por causas de género como una de las principales causas de vulneración de sus derechos.

3.6 ANÁLISIS DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DEL SISTEMA METROPOLITANO DE PROTECCIÓN INTEGRAL

Para el análisis de la experiencia es necesario recordar el objetivo orientador de la investigación, en tanto se pretende establecer los factores que mediaron la participación social en el proceso de construcción del Sistema Metropolitano de Protección Integral, como política local de protección de derechos. La finalidad es poder identificar el sentido ideológico de dicha iniciativa promovida por el gobierno local para poder ubicar si el mismo forma parte de una propuesta política con enfoque de derechos y justicia social o, por el contrario, responde más a un proceso de corte clientelar, desde una perspectiva de eficiencia en la prestación de servicios.

Para esto se ha establecido la democracia como paraguas teórico. Bajo tres enfoques distintos se ha logrado consolidar el concepto en términos de un sistema político de diálogo e interacción al cual los individuos logran acceder para determinar sus condiciones de vida, orientados por un sentido de bien común y cuya finalidad sería la liberación de los y las individuos de estructuras sociales de dominación. Este enfoque observa la categoría bajo principios de igualdad política entre las y los ciudadanos y ciudadanas, que sólo puede ser canalizada a través de la participación. La consolidación de un sistema democrático es antecedida por un contexto institucional que promueva y establezca de manera formal los mecanismos para la participación. A través del análisis de la situación actual en el Ecuador, se ha reconocido un avance importante en términos democráticos a nivel del diseño institucional en los últimos años. Esto se materializa sobre todo en la actual Constitución que establece a la participación como principal eje canalizador y que está presente en todos planes y proyectos políticos.

Es evidente que la condición institucional de la democracia no agota su análisis. Siguiendo a los actores propuestos, el fortalecimiento del tejido social y su empoderamiento político revisten igual importancia para la consolidación de un sistema democrático. La presencia de los distintos sectores de la ciudadanía y su posibilidad de participar en igualdad de condiciones en las esferas de toma de decisiones, enriquece y profundiza la democracia. Esta premisa se contrapone con la situación real de la organización social en el país. Las tensiones entre los movimientos de mayor trayectoria y los representantes del estado central impiden llegar a acuerdos en temas clave e incluso restringen el uso de los mecanismos establecidos por ley. Las diferencias ideológicas sumadas a la escasa apertura al diálogo por parte de los funcionarios del gobierno, ponen en entredicho su efectiva representatividad frente a la mayoría ciudadana; situación que se profundiza cada vez más y que provoca la reactivación de mecanismos no formales de participación social –manifestaciones, marchas, huelgas, etc. - en detrimento de los espacios ciudadanos establecidos por ley. De tal suerte el amplio desarrollo del aparataje estatal para la participación con la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social o Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales y el Registro Único de Organizaciones Sociales son percibidos por la ciudadanía como organismos de control de la organización que en la práctica limitan el derecho político a la participación. Este argumento se complementa con la noción de Touraine en tanto señalaba la necesaria autonomía que debe existir entre el

poder político y el ciudadano; con la estatalización de la participación el Estado pasa a regular espacios de participación social poniendo en riesgo la capacidad ciudadana de hacer frente a los excesos del poder político. Esto promueve que la ciudadanía desarrolle formas alternativas de resistencia.

La burocratización de la participación es otra consecuencia del desarrollo de un aparataje complejo para el registro e institucionalización de los procesos, que distancia y obstaculiza cada vez más la interrelación entre el Estado y la sociedad civil. Como resultado el proyecto de país que se construye está liderado por una élite de expertos que cuenta con las cualidades necesarias para dirigir el futuro de la mayoría, aspecto que ha sido ampliamente cuestionado a la democracia representativa. Estas características determinan en términos de Ortiz Lemos la condición tecnócrata y burocrática de la democracia en el país, desmantelando la retórica del gobierno actual.

Estos antecedentes generales de la democracia en el país permitieron acercarnos a situaciones más locales de participación ciudadana, con la finalidad de identificar la posibilidad de desarrollar procesos orientados por un enfoque de derechos y justicia social, pese a la coyuntura actual.

El objetivo establecido por la ley que funda el SMIP es articular y coordinar los distintos recursos privados y públicos existentes en el territorio, para asegurar el efectivo ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos de los grupos de atención prioritaria, desde las especificidades de cada grupo.

En el caso del Municipio de Quito, a diferencia de otros gobiernos locales del país, la propuesta de construcción estuvo matizada por la interacción ciudadana convocada por la institucionalidad, la finalidad fue establecer mecanismos de protección que sean resultado de las demandas reales sentidas por cada grupo poblacional.

La presencia de colectivos y representantes de los nueve sectores de atención prioritaria otorgó cierta legitimidad social y pretendió reactivar la confianza desgastada de los ciudadanos frente a la política institucional. Esto fue evidente sobre todo en el momento inicial, cuando la asistencia a las reuniones preparatorias fue bastante reducida por parte de los representantes de los movimientos sociales. La reciente posición de las autoridades municipales y una débil apertura hacia la construcción participativa de políticas públicas o, por el contrario, escasos resultados frente a las ofertas realizadas

habían debilitado la confianza ciudadana en la política local. Obstáculo que se procuró sortear, sobre todo, con la presencia de antiguos y antiguas lideresas de movimientos sociales de la ciudad, con amplia trayectoria de base y legitimidad social que ahora dirigen la Secretaría de Inclusión Social.

La figura más representativa recae en la actual secretaria de inclusión social, Margarita Carrasco, quien ha formado parte de los movimientos feministas del país y que también fue Concejala en el periodo 2002-2007 bajo la administración de Paco Moncayo, en donde se creó el Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (COMPINA), y que constituye una de las experiencias más representativas de protección de derechos a nivel nacional. A través de las entrevistas realizadas a actores de los distintos movimientos sociales que participaron en el proceso, se pudo observar que la trayectoria política y su formación en bases de las actuales autoridades de la Secretaría incrementan el grado de proximidad y legitimidad. Esto involucra niveles de identificación entre los proyectos lo que se traduce en un interés más activo de la ciudadanía en los espacios públicos.

Para nosotras es bien importante el momento que vemos alguien con ganas de hacer lo que nosotras estamos proponiendo, ahorita es Margarita Carranco....

El momento que una de las compañeras ocupa un espacio de poder y que cuenta con el apoyo del movimiento de mujeres es muy importante, el poder poner un granito de arena para que el Municipio de Quito aproveche de nuestro trabajo, para que comience a hacer ese cambio que deseamos tanto.²²

Esto se materializó en la presencia masiva de más de 1000 representantes de alrededor de 300 organizaciones pertenecientes a los grupos de atención prioritaria que formaron parte de las mesas de trabajo para la configuración del SMPI. Durante este encuentro se logró alimentar las propuestas elaboradas previamente con los aportes de las nuevas organizaciones que fueron sumándose al proceso. El carácter democrático del evento se pretendió evidenciar en la apertura política para incluir el décimo sector de animales y naturaleza como parte de los grupos de de atención prioritaria. Esto como respuesta a las demandas ciudadanas más actuales que fueron materializadas dentro de la Ordenanza que regula dicho Sistema, cabe decir aquí, que esta inclusión en el discurso no determina aún, la existencia real de normativas de protección, ni de políticas públicas específicas para este grupo.

²² Fragmento de entrevista a miembro de la Coordinadora Política de Mujeres

Si bien se reconoce la importancia del número de participantes en el proceso, se debe señalar que el grupo que alcanzó un mayor grado de representatividad fue el de los jóvenes debido al mecanismo de convocatoria realizado. El trabajo territorializado con los jóvenes de cada administración permitió construir una agenda que refleja las necesidades específicas de cada sector para construir un proyecto distrital. Este procedimiento no fue aplicado a los otros nueve sectores cuyas demandas fueron recogidas a través de organizaciones, que no en todos los casos abarcan las zonas más alejadas o a las diversidades que integran los sectores. *Yo era la única (refugiada) en el grupo. A veces a la gente no le interesa o no tiene tiempo*²³.

No obstante existieron procesos de socialización y consulta aislados en donde fueron incluidas parroquias rurales del DMQ²⁴.

El objetivo del modelo democrático participativo es que todos los individuos desarrollen un rol determinante en las decisiones relacionadas con la mejora en sus condiciones de vida, a través del desarrollo de sujetos colectivos autoorganizados. La construcción de este tipo de modelos debe ir enfocado a la transformación de estructuras y relaciones desiguales de poder que atraviesan la sociedad, esta es una condición esencial para poder establecer un sistema basado en principios de igualdad política.

Una real aplicación de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales se traduce en niveles de desarrollo, cuya base y propósito es garantizar la libertad, el bienestar y la dignidad de cada ser humano. A esto se suma el enfoque diferencial que orientó el proceso, en donde las diferencias y diversidades de los distintos sectores fueron tomadas como elementos para trazar estrategias de atención y protección de los derechos que respondan a sus necesidades.

El abordaje de cada grupo de atención prioritaria en su especificidad se enfoca en promover mayores niveles de equidad, inclusión e igualdad de derechos, en tanto se reconoce la existencia de ciertos sectores poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, ante los cuales el estado debe otorgar mayor atención. En tal sentido, la propuesta de establecer los cinco ejes de derechos como punto de partida para la

²³ Fragmento de una entrevista realizada a una persona en situación de refugio que participó en el proceso

²⁴ Tomado de la noticia: Parroquias Rurales de Quito se suman a La construcción del Sistema de Protección Integral. <http://www.spinaquito.gob.ec/index.php/noticias/340-parroquias-rurales-de-quito-se-suman-a-la-construccion-del-sistema-de-proteccion-integral>

realización del SMPI constituye la posibilidad de plantear políticas públicas que den respuesta a las necesidades, sin perder la especificidad de cada grupo. Esto se concretó mediante la reformulación de los servicios prestados por los Centros de Desarrollo Comunitario y los Centros de Equidad y Justicia en términos de promoción, garantía y restitución de derechos enfocando el trabajo de manera territorial. En el caso de los CEJ, en la zona administrativa de Calderón ya existe y ofrece servicios el proyecto piloto con enfoque integral para los usuarios.

Se debe mencionar, que durante la priorización de las demandas en término de la consecución de derechos, los temas que se plantearon estuvieron sujetos al marco de acción establecido por la lógica institucional, en tal sentido demandas que atentan o que quedan fuera de lo legal desde la óptica dominante fueron dejados de lado. Aquí se devela la escasa autonomía de las organizaciones en su posibilidad de incluir temas controversiales que en otros momentos de participación constituyen propuestas de lucha.

Los denominados grupos de atención prioritaria son reconocidos a nivel legal en función de ciertas condiciones de vulnerabilidad y por una incipiente consecución y aplicación de sus derechos. La necesidad de ubicarlos bajo determinados grupos en función del reconocimiento de su especificidad, también homogeniza en distintas formas a los grupos, ya que unifica las medidas de atención de quienes integran cada sector. El caso concreto del sector de la migración reflejó las distintas lógicas de los actores que componen este grupo, las demandas de las personas en situación de refugio son totalmente diferentes de quienes se ubican dentro de la categoría de retornados. La presencia mayoritaria de los retornados y su condición de ciudadanos ecuatorianos representó una ventaja en términos de inclusión de sus demandas en las agendas y políticas del sector, lo que significó un obstáculo para atender a las personas en situación de refugio. Las condiciones que impone la institucionalidad socaban o reducen las posibilidades de autonomía de de los grupos.

El elemento complementario para un modelo participativo es su sentido formativo. Es condición necesaria el entrenamiento social continuo que genere las competencias para desarrollar las destrezas psicológicas que requiere la democracia, como proyecto que prioriza el bienestar común. Bajo este sistema, el individuo aprende a distinguir entre sus propios intereses y los del colectivo y logra desarrollar la noción

de voluntad general para propiciar acciones socialmente responsables, de esta manera aprende a desenvolverse como sujeto público y privado. Este factor representa el elemento de sostenibilidad del sistema democrático, en tanto una mayor participación crea sujetos políticos que mantienen la democracia. Tal vez este sea el elemento más débil durante el proceso de construcción del SMPI. Una real formación política tiene que ver con procesos sistemáticos y de largo plazo, que no deberían darse desde la coordinación estatal, sino por el contrario, promoverse desde los mismos colectivos sociales, caso contrario, se corre el riesgo de instrumentalizar el proceso.

Evidentemente las organizaciones con más trayectoria despuntaron en la formulación de propuestas para las políticas y la estructura del Sistema. Este no fue el caso para organizaciones más jóvenes como las de los adultos mayores o las personas en situación de refugio, quienes revelaron niveles de desconocimiento importantes frente a sus derechos y lógicamente frente a la formulación de políticas. Aquí se evidencia la necesidad de los sectores de adaptarse a la lógica institucional de lo contrario su participación recae en la mera formalidad de la asistencia.

La sostenibilidad de este tipo de procesos y su réplica en otros espacios está condicionada por procesos permanentes de formación política. Aspecto que pretende ser abordado por la Secretaría a través de la conformación de una escuela para la ciudadanía y el liderazgo como estrategia de fortalecimiento del tejido social y empoderamiento. Para esto resulta indispensable que la formación se base en el desarrollo de posturas críticas que priorice la real garantía y ejercicio de los derechos ciudadanos, de lo contrario una visión enfocada exclusivamente en lo procedimental y lo técnico puede desembocar en la institucionalización de los movimientos.

Siguiendo la propuesta teórica escogida, la democracia se construye a través del conflicto que implica el encuentro de todos los actores, y que es resuelto a través de la participación y la toma de decisiones colectiva y, por lo tanto, el aparato político asume como función la de garantizar los espacios y mecanismos que consolidan la democracia interna. Para esto se debe ir más allá de las garantías institucionales y establecer valores y sentidos que puedan ser compartidos por las diversidades. Indudablemente la posibilidad de alcanzar el diálogo entre los distintos actores involucra la generación de espacios de encuentro y articulación. Bajo el marco de la construcción del SMPI se desarrollaron 53 reuniones entre los técnicos y autoridades municipales y cada uno de

los sectores sociales, además de una asamblea de todos los movimientos, 6 asambleas territorializadas además de encuentros temáticos con instituciones públicas y privadas especializadas en el tema. Asimismo, se han generado nuevos espacios de socialización y recepción de propuestas a través de las redes sociales. Estos escenarios deben constituir mecanismos de gestión administrativa, más allá de la coyuntura específica de la elaboración del SMPI, de otra forma se puede caer nuevamente en la deslegitimación social, por no existir resultados ni continuidad en los procesos. Situación que empieza a visibilizarse en la falta de formalización de la Ordenanza municipal que regula este proceso

Finalmente la rendición de cuentas y transparencia representan un avance en la consolidación democrática y en la activación ciudadana. Este mecanismo de control social permite que la ciudadanía decida sobre los planes y los resultados del gobierno local. En términos generales la Secretaria de Inclusión Social realizó de acuerdo a lo establecido por la ley su informe de rendición de cuentas. Este fue un evento abierto al público realizado en el Centro de Convenciones Eugenio Espejo. En donde se expusieron los resultados para el año 2014 en relación a la elaboración y ejecución de políticas de inclusión social para la ciudad. La participación ciudadana fue señalada como el eje orientador de las políticas públicas en materia social. Y dentro de los principales resultados se destacó la elaboración de cinco Agendas en el 2014: de la Niñez, (junio 2014) entrega por el Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes a través del COMPINA; la Agenda de las Mujeres y propuesta de fortalecimiento de los Centros de Equidad y Justicia (junio 2014); la Agenda de la población GLTBI (julio del 2014); La Agenda de los Sueños de la Juventud y las Agendas de la Juventud Prolongada de adultos mayores (diciembre 2014). Todas debidamente consensuadas con la comunidad.

En cuanto a la elaboración de normativas se hizo referencia a la construcción de las ordenanzas de prevención de la trata de personas, la ordenanza del sistema de protección de derechos y de movilidad humana.²⁵

No obstante aún quedan vacíos en cuanto a la asignación presupuestaria para la formación del SMPI. Pese a que el COOTAD en su artículo 249 obliga a que el 10% del

25

http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/margarita_carranco_la_participacion_ciudadana_es_el_eje_de_la_politica_municipal_de_inclusion_social--13332

presupuesto por ingresos no tributarios sea destinado a la planificación y ejecución de programas sociales para la atención de grupos de atención prioritaria. La inversión en términos de infraestructura, recursos humanos y materiales, capacitación, entre otras que representa la institución del SMPI puede convertirse en un obstáculo para su real implementación. El retraso en la aprobación de la Ordenanza que lo regula por parte del Consejo Metropolitano ahonda más la incertidumbre frente al proceso.

Las iniciativas de participación ciudadana convocadas por el poder estatal, indistintamente de si es central o local, representan un mecanismo válido de procesar las demandas sociales y por lo tanto de que sean los actores quienes decidan las prioridades en función de sus necesidades. Esto en la práctica implica la posibilidad de que sean otorgados presupuestos y recursos a los temas más urgentes. A pesar de que existe una normativa nacional que orienta el modelo de gestión municipal hacia la participación ciudadana no todos los gobiernos locales lo aplican, en estos casos habría que revisar cuál es el balance en relación a las políticas sociales. Estos espacios además representan lugares de encuentro entre las distintas organizaciones que componen la sociedad. Aparte de ser lugares de socialización entre las mismas, indudablemente funcionan también como espacios pedagógicos en donde los actores adquieren habilidades y destrezas que les permiten actuar en ellos y que en palabras de Pateman son necesarios para la democratización de la sociedad.

Por otro lado y bajo una postura más crítica, las iniciativas de participación ciudadana o de integración promovidas desde la institucionalidad estatal incorporan una lógica instrumental. La necesidad que tiene el Estado de garantizar la gobernabilidad y por lo tanto el control de la sociedad, en este caso se traduce en ampliar los espacios de injerencia ciudadana que otorguen legitimidad social y que mantengan a la administración de turno. El gobierno local responde también a la estructura estatal por lo tanto está sujeto al mismo marco institucional que determina el campo de acción posible. Más allá de las autoridades actuales, que fueron parte de procesos previos de movilización social y su voluntad y apertura para formas de política con enfoque de derechos, la posibilidad de hacer transformaciones estructurales es limitada desde el poder hegemónico a través de las normas e instituciones.

En consecuencia la experiencia participativa está condicionada por las normas establecidas por el Estado y la autonomía de las organizaciones en estos espacios de

participación formal se ve reducida y su accionar limitado a lo determinado por la ideología dominante. La presencia de antiguos líderes y lideresas sociales en los poderes estatales puede significar beneficios en términos de operativizar las demandas, pero estos supuestos beneficios deben ser contrastados con los efectos clientelares y de desmovilización que conllevan. Varios son los casos a nivel nacional, en donde se puede observar cómo representantes de movimientos sociales con amplia trayectoria pasan a integrar la estructura estatal y por tanto a representar una ideología, siempre contradictoria con la de las organizaciones. Los intentos de incluir demandas más allá de lo concedido por el poder hegemónico representan sanciones. Esto fue evidente, por ejemplo, con las asambleístas que forman parte del Grupo Parlamentario por el derecho de las Mujeres quienes pretendieron incluir cambios sobre la despenalización del aborto en casos de violación en el Código Integral Penal, en atención a los derechos humanos de las mujeres. Este acto fue sancionado no sólo rechazando dicho cambio, sino a nivel de los sujetos que lo propusieron, quienes durante un mes no pudieron participar de los debates y discusiones en la Asamblea. La independencia y autonomía que representa esta simple acción de que las mujeres decidan sobre sus cuerpos, implica un riesgo latente que el Estado debe reprimir a tiempo con la finalidad de mantener el orden establecido.

Adicionalmente, es durante los periodos de crisis y conflictividad social donde se generan los mayores niveles de protesta. Esta forma de participación social involucra la posibilidad autónoma de constitución del sujeto, en tanto rompe con los límites de acción determinados por el poder hegemónico y crea nuevas lógicas y relaciones capaces incluso de subvertir lo instituido. La existencia de iniciativas instrumentales de participación puede funcionar como mecanismos de contención de las tensiones sociales que, lejos de representar cambios estructurales importantes, únicamente ceden espacios dentro de las posibilidades del mismo sistema.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En términos generales la propuesta presentada y coordinada por la Secretaría de Inclusión se adhirió a lo que en la bibliografía, se reconoce como procesos de participación ciudadana. Los espacios de diálogo permanentes, la convocatoria activa y la presencia de diversos representantes de los sectores de atención prioritaria fueron elementos que formaron parte del proceso. La apertura a desarrollar políticas sociales basadas en un enfoque de derechos materializó las demandas en la construcción de una ordenanza y en agendas específicas para sectores, que en varios casos permanecían invisibilizados. Esto tuvo un efecto legitimador para el proceso como una acción ciudadana de construcción de política pública. No obstante, también representa un efecto que podría perderse por la falta de oficialización de la Ordenanza.

La propuesta de plantear un análisis de la democracia más allá de su condición institucional ha permitido reconocer que en dicho sistema político confluyen elementos que no se limitan a la racionalidad o a la técnica de las leyes. Desde los abordajes teóricos propuestos se ha evidenciado que cuestiones subjetivas como la proximidad y el desarrollo de actitudes y cualidades psicológicas, representan variables importantes para el desarrollo y sostenimiento de procesos políticos participativos

La presencia en los equipos técnicos y autoridades de lideresas y líderes de movimientos sociales facilitó una mayor fluidez de la experiencia, en tanto la identificación y cercanía de los proyectos políticos entre movimientos y autoridades reactivó en alguna medida la participación social. El riesgo en este sentido, recae en que los procesos no tengan trascendencia más allá de la temporalidad de las personas en las instituciones, frente a lo cual resulta necesario fortalecer y crear nuevos liderazgos capaces de sostener y promover procesos con el mismo enfoque. Es recomendable que la confianza depositada en los líderes se redistribuya en el Sistema, en los funcionarios y en los propios actores como protagonistas del mismo. De lo contrario, se puede caer fácilmente en el binarismo de buenos y malos, de oposición y apoyo, en lugar del espíritu crítico que cuestione a cada paso, y exija la revisión de los mecanismos adoptados. El liderazgo horizontal y transformador tiene que potenciar el nacimiento de posiciones críticas que sean capaces de plantear demandas y alternativas reales, y no que apoyen toda iniciativa por cuestiones de lealtades o de afectos.

Si bien es un acierto la institucionalización del proceso específico del SMPI a través de la construcción de la normativa, esto no garantiza necesariamente que en la práctica sea utilizado como espacio de participación ciudadana. La ausencia de líderes o lideresas fuertes, capaces de defender los intereses de los grupos vulnerados podría recaer en la cooptación de estos espacios por funcionarios del gobierno o personas elegidas por ellos. O peor aún puede favorecer al desarrollo de relaciones clientelares que atiendan intereses personales. El fortalecimiento del tejido social es quizá la condición más importante para reducir las relaciones clientelares en estos procesos, esta responsabilidad no debe recaer en las estructuras institucionales porque responde a una lógica particular, sino que deben surgir sobre todo de propuestas de participación voluntaria de las organizaciones sociales.

Por otro lado, si se pretende mantener la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas es menester que la institucionalidad municipal fortalezca, tanto sus recursos humanos como materiales para este fin. Durante el proceso, no sólo los actores sociales evidenciaron falencias en cuanto a la formulación de propuestas, sino también los equipos técnicos. Parte de las estrategias debe ser trasladar a los funcionarios de la Secretaría de Inclusión, capacidades de articulación, gestión y empatía, para con los ciudadanos y organizaciones de cada subsistema. Además de institucionalizar los procesos para garantizar que sean sostenibles independientemente de las personas que coyunturalmente desempeñen funciones de liderazgo y toma de decisiones.

El lenguaje de derechos no es evidente para todos, ni las competencias del Municipio pueden responder a todas las demandas. Algunos técnicos entrevistados indicaron como dificultad, la falta de conocimiento de las competencias de las administraciones zonales, locales y del gobierno central. Esta indiferenciación hace que ciertos planteamientos no sean fructíferos redundando en la pérdida de tiempo, el aburrimiento y la desmotivación. Los grupos organizados cuentan con una socialización previa en el enfoque de derechos que facilita sus intervenciones y su incidencia. Para lograr la real inclusión de todos los sectores, es vital fortalecer los procesos organizativos que sirven de espacios de socialización para los actores, posibilitando encuentros y formación en la construcción de políticas públicas desde una metodología que dé cuenta de la “enteridad” de las personas. En palabras de Maffesoli que contemple la dimensión afectiva, las experiencias previas, los deseos, las expectativas,

los temores, un aprendizaje que sea la semilla de la generación no sólo de políticas públicas sino de nuevas formas de subjetividad política.

El proyecto de una Escuela de Ciudadanía y Liderazgo aparece como una estrategia interesante para el desarrollo de capacidades basado en las especificidades de cada sector. No obstante aun queda pendiente su diseño e implementación. Y cabe recalcar el riesgo de generar una instrumentalización de la participación que tal proceso podría conllevar, en la medida en que cualquier proceso de participación estaría mediado por la ideología hegemónica.

Por otro lado, la socialización de los resultados de esta construcción es parte del proceso de fortalecimiento. ¿Cómo se puede garantizar la exigibilidad de los derechos si la ciudadanía no conoce el Sistema? Por lo tanto, la divulgación, promoción y comunicación que realice la Municipalidad para dar a conocer este Sistema no sólo a quienes asistan a las Escuelas de Ciudadanía sino a toda la población, es parte de este proceso de empoderamiento de la ciudadanía.

La sostenibilidad del proceso, en general, representa tal vez el tema más importante a ser considerado por las autoridades. La real aplicación del SMPI y la transparencia en cuanto a los resultados ofrecidos repercutirá en la legitimidad tanto de la experiencia cuanto de las autoridades que la promovieron. La fragilidad del sistema está relacionada con la poca claridad en asignación de recursos y las escasas estrategias de fortalecimiento ciudadano. De igual manera el reto de articular las Agendas Municipales con las Nacionales puede significar obstáculos ideológicos y técnicos, ya que mientras, en principio, la política local se construye a partir de las especificidades de las poblaciones, los Consejos de la Igualdad tienden a homogenizar a los sectores, aglutinando por ejemplo a las diversidades sexo-genéricas con las mujeres o a adultos mayores con niños, niñas, adolescentes y jóvenes, lo que en última instancia ha generado fuertes tensiones entre los movimientos sociales y el Estado central.

En cuanto a la incidencia de estos procesos en la organización social, si bien se conoce que ésta cuenta con elementos temporales propios de acción que no son permanente ni constantes y que tampoco dependen de la institucionalidad, también se evidencia que experiencias como la aquí se presenta pueden repercutir tanto en la activación como en el desgaste. La débil concreción en acuerdos críticos como los

relacionados con la consecución de derechos puede recaer por un lado en la desmovilización, la apatía y la desconfianza ciudadana pero también en el cuestionamiento de la viabilidad de la democracia como sistema político y reactivar la protesta social como único camino para exigir las demandas.

En términos generales el caso revisado cumple con las condiciones que reviste la participación ciudadana y que han sido ampliamente desarrolladas en la bibliografía existente. No obstante, el análisis debe ampliarse para identificar los efectos reales que se han generado a partir de este tipo de experiencias en cuanto a la autonomía individual y social, que dependiendo el enfoque es uno de los elementos finales de la participación.

Este proceso no evidencia una dinámica auténtica de autonomía política porque el modelo de participación en sí fue construido desde la institución convocante y no desde los actores sociales. El marco preestablecido por parte de la institucionalidad reduce la capacidad de acción de los actores, quienes en función de alcanzar sus demandas deben ceñirse a los objetivos y mecanismos trazados por el municipio. No se evidencia un proceso de autonomía política en la medida que las demandas establecidas de la agenda no traspasan los límites formales, en tanto no se exigió que propongan la despenalización del aborto o el matrimonio igualitario, por ejemplo, cuando es evidente que estos puntos son temas claves en la agenda de los movimientos feministas y GLBTI.

Se reconoce que es una iniciativa promovida desde el poder estatal, aun siendo gobierno local, y por lo tanto incorpora matices instrumentales con respecto a los niveles de participación. La supuesta distancia ideológica entre los líderes del gobierno local con respecto a quienes están en el gobierno central promovió cierto acercamiento de las organizaciones a los procesos de participación convocados por el municipio. Esto representa un riesgo en tanto, más allá de las personas que actualmente se encuentran liderando el municipio y su voluntad política de transformación social, la lógica dominante permea ambos niveles de gobierno que sostienen un sistema complejo, y que se flexibiliza en términos de participación en función de su mantenimiento. El hecho de que la autoridad convocante haya sido parte de las organizaciones sociales representa una suerte de trampa en la medida que las organizaciones sociales están apostando por una persona y no tanto por una institución de gobierno local.

La participación social no puede volverse una acción de la vida cotidiana, porque significa una movilización de recursos demasiado alta pero también porque al volverse un acto repetitivo pierde fuerza y se vacía de contenido. Frente a un panorama tan pesimista en donde la mayor parte de experiencias responden a tendencias instrumentales y la realización continua y permanente de la protesta social (como posibilidad real de construcción de autonomía social) es limitado, el reto recae en identificar mecanismos alternos o cuando menos actitudes y habilidades que permitan a los actores ejercer presión dentro de los espacios demarcados. Esto tendrá mayor validez, en tanto los momentos de interacción permitan establecer redes y vínculos entre los sectores para generar resistencia contra los embates de la lógica dominante o cuando menos funcione como un espacio de reconocimiento y socialización entre las organizaciones con mayor trayectoria con aquellas que recién se están formando. Indudablemente la participación en este contexto nunca debe limitarse a los espacios formales enmarcados en la institucionalidad, la presión social siempre va a ser el medio más eficiente de democratización de la sociedad. Si bien es cierto que los procesos participativos como el mencionado está condicionado por un marco preestablecido desde el poder institucional, en este caso el gobierno local, también es real que quienes interaccionan en dichos espacios lo hacen desde una condición histórica y una identidad social específica. Negar su posibilidad real de incidencia, representa también la negación de sus capacidades como sujetos políticos y por lo tanto presenta una visión muy ingenua y reducida de los movimientos sociales.

Finalmente se debe revisar el papel que cumplen los intelectuales en el cuestionamiento de estos procesos. El proceso cumplió con varias de las características establecidas desde la bibliografía de lo que debe ser un proceso de participación no obstante es más reducido el análisis de las posibles consecuencias que pueden tener este tipo de iniciativas sobre la movilización social.

BIBLIOGRAFÍA

Libros, artículos y revistas

- CASTORIADIS, Cornelius. (1995). **La democracia como procedimiento y como régimen**. Roma: Texto de la intervención de C. Castoriadis en el Congreso Internacional organizado por el Centro per la Riforma dello Stato.
- NEGRONI, Paula. (2011). **Castoriadis y el proyecto de autonomía**. Revista Cátedra Paralela.
- PATEMAN, Carole. (1970). **Participation and Democratic Theory**; Cambridge at the University Press.
- PATEMAN, Carole. (1983). **Feminismo y Democracia**. Ensayo publicado en *Democratic theory and practice*. Graeme Duncan, Cambridge University Press
- VALLEJOS ROA, Álvaro. (2007). **La educación en el modelo de participación democrática de Carole Pateman**. Chile: Tesis de grado Universidad de Chile.
- TOURAINE, Alain (1995) **¿Qué es la democracia?** México, D.F. Fondo de Cultura Económica.
- TOURAINE, Alain [En línea] (2001) **¿Qué es la democracia?** México. FCE. Recuperado de: [HTTPS://es.scribd.com/doc/149970752/Alain-Touraine-Que-es-la-democracia-pdf](https://es.scribd.com/doc/149970752/Alain-Touraine-Que-es-la-democracia-pdf)
- TOURAINE, Alain (1995) **¿Nuevos movimientos sociales?** Texto tomado del libro: *¿Cómo salir del liberalismo?* México. Editorial Paidós Mexicana
- UNDA, Mario (2007) **¿Cada cual atiende a su juego?** Participación y cohesión ciudadana. Quito. Centro de Investigaciones CIUDAD-EED/EEZ
- RAMOS, Rubia de Araujo (SF) [En línea] **A Teoria de Alain Touraine sobre Democracia e Representação Política na Sociedade Contemporânea**. Recuperado de http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT13/GT13_deAraujoRamos.pdf

- VERGARA, Jorge. (1998). **Teorías Democráticas Participativas: un análisis crítico**. Universidad Central de Venezuela
- RAMÍREZ, F. & WELP, Y. (2011). **Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina**. Presentación del dossier. Revista Iconos, FLACSO, Quito. Recuperado de <http://www.flacso.org.ec/docs/i40ramirez.pdf>
- BURBANO, R.; NARANJO, I; JARRÍN, S; FOURNIER, G. (2011) Tendencias de La participación ciudadana en Ecuador. Quito. SENPLADES.
- ANNUNZIATA, Rocío. (2011) **Proximidad, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina**. Quito, Ecuador. ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales, Número 40. FLACSO. Recuperado de: <http://www.flacso.org.ec/docs/i40annunziata.pdf>
- FREITAS, Andrea. **La Experiencia de Democracia Participativa en Porto Alegre**.
- CANTO CHAC, Manuel (2008). **Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al desarrollo**. México. Departamento de Cultura y Política Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Recupera de: <http://www.redalyc.org/pdf/267/26711160002.pdf>
- SCHNEIDER, Cecilia & WELP, Yanina (2011) **¿Transformación democrática o control político?** Quito. ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales, Número 40. FLACSO. Recuperado de: <http://www.flacso.org.ec/docs/i40schneider.pdf>
- COLPARI, Otto. (2011) **La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena?** Nómadas Revista Crítica de Ciencia Sociales y Jurídicas. Recuperado de: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/MT_americalatina/ottocolpari.pdf
- MONTES DEL CASTILLO, A. (Ed.). (2009). **Ecuador contemporáneo. Análisis y alternativas actuales**. Murcia, España. Universidad de Murcia

- **ORTIZ LEMOS, A. (2013) La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la revolución ciudadana.** Quito, Ecuador. FLACSO, sede Ecuador.
- **CAROFILIS, C. & CEVALLOS, M. (2014) Informe final de Sistematización de elaboración participativa del Sistema Metropolitano de Protección Integral del Distrito Metropolitano de Quito.** Quito, Ecuador. Secretaría de Inclusión Social, Municipio de Distrito Metropolitano de Quito.

Marco normativo

- **Constitución Política del Ecuador (2008)**
http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf
- **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.** http://www.ame.gob.ec/ame/pdf/cootad_2012.pdf
- **Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013)**
http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf
- **Ley Orgánica Consejos Nacionales de Igualdad**
http://www.asambleanacional.gov.ec/es/system/files/ro_ley_organica_de_los_consejos_nacionales_para_la_igualdad_segundo_suplemento_ro_283_del_07-07-2014.pdf
- **Plan Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito**
http://www.epmrq.gob.ec/images/lotaip/planes/PLAN_METROPOLITANO_D E_DESARROLLO.pdf