

EL HOMBRE ES LA MEDIDA DE TODAS LAS COSAS.
PROTÁGORAS

SOCIALISMO ES DEMOCRACIA SIN FIN.
BOAVENTURA

Durante las dos décadas precedentes, el Ecuador fue testigo de una intensa y dinámica presencia social y ciudadana en el escenario político. La década de los noventa colocó en primer plano a un vigoroso movimiento indígena, que, junto con otros movimientos sociales, incorporó en la agenda pública un conjunto de demandas que entretejieron los temas de la redistribución —tierra, crédito, seguridad social— y el reconocimiento —étnico, de género y generacional— con el de la construcción de una nueva democracia.

A pocos años del retorno a la democracia, las frustraciones de la sociedad ecuatoriana empezaron a emerger, dado que el voto y la ampliación del derecho al mismo no fueron de la mano de políticas públicas destinadas a mejorar la calidad de vida de la población; al contrario, éstas ampliaron la brecha de la desigualdad entre ricos y pobres, lo que desgastó paulatinamente la gran expectativa ciudadana frente a los alcances de la democracia.

En este contexto, no es de extrañar que uno de los temas principales del repertorio de los movimientos sociales haya sido una fuerte interpelación a la democracia restringida que se vivía en Ecuador y la necesidad de avanzar hacia una nueva democracia, según algunos autores, para democratizar la democracia.

Esta consigna implicaba una crítica intensa, en varios sentidos, a la representación política: a los partidos que dejaron de representar los intereses nacionales y terminaron expresando los intereses de pequeños grupos de poder económico; a los límites del voto y la delegación de poder que ello conlleva, cual cheque en blanco, sin ningún tipo de control; y a la ausencia de mecanismos concretos de participación ciudadana durante todas las fases de la gestión pública. En síntesis, se pusieron en evidencia los límites de la democracia representativa.

La importante experiencia desplegada en estas décadas respecto a estrategias y acciones de resistencia —paros, levantamientos, marchas, vigiliass—, iniciativas de revocatoria de mandato, elaboración de propuestas a distinto nivel e implementación de espacios de encuentro entre el Estado y la sociedad en el ámbito local configuraron un sinnúmero de planteamientos, hoy elevados a norma constitucional, tendientes a profundizar la democracia, al complementar la democracia representativa con la democracia participativa.

El texto constitucional vigente conjuga e integra los principios y procedimientos de la democracia representativa y de la participativa y comunitaria. Establece un conjunto de normas orientadas a fortalecer la democracia representativa, mediante la incorporación de varios cambios, entre ellos, la representación urbano rural en los concejos cantonales, paridad de género en las listas pluripersonales, método proporcional en la repartición de escaños, democratización de los partidos políticos, financiamiento estatal de campañas electorales, así como una serie de dispositivos que buscan garantizar la

participación ciudadana en todo el ciclo de la gestión pública y en todos los niveles de Gobierno.

Tanto el ejercicio efectivo de los derechos y garantías contenidos en esta armonía de democracia, como la construcción del nuevo modelo de Estado y sociedad, requieren información precisa y actualizada sobre las tendencias de la participación de la ciudadanía en el país. En este sentido, el presente trabajo constituye una primera aproximación, de carácter nacional y desde el instrumental científico estadístico, a las diversas dimensiones de la participación ciudadana en la vida política y social del Ecuador.

Desde esta perspectiva abarcadora, el presente estudio, estructurado en seis capítulos, aborda las tendencias de participación en el Ecuador sobre la base del análisis de información electoral histórica, memorias y registros de los procesos en los espacios de participación ciudadana y los resultados de la Encuesta Nacional de Participación Ciudadana realizada en 2008 (ENPC-2008, ver Anexo).

El primer capítulo examina la participación en el poder político, en el marco de la democracia representativa electoral. El ausentismo en las urnas, la crisis de los partidos tradicionales, el surgimiento de movimientos políticos de nuevo cuño y la equidad de género en la representación son algunos de los criterios que configuran el análisis. Si bien este primer estudio no parte de los datos suministrados por la encuesta, sino que acude a la información del Consejo Nacional Electoral, dichos resultados son fundamentales para establecer el contexto y la coyuntura política en que suceden los otros procesos participativos estudiados.

La participación no convencional es tratada en el segundo capítulo. También denominada «democracia callejera» o «activismo de protesta», es una de las expresiones de la acción colectiva de los movimientos sociales que mayor fuerza ha tomado alrededor del mundo y en América Latina. En el Ecuador, sobre todo en las dos últimas décadas, esta forma de participación ha protagonizado cambios profundos en el escenario político. La intensidad que puede lograr ha provocado, inclusive, un replanteamiento de los canales y procedimientos de la misma democracia participativa.

El tercer capítulo se refiere a la participación asociativa. Esta constante socio-organizativa se ha mantenido a través del tiempo y ha adaptado sus intereses y demandas, diversos y específicos al mismo tiempo, a la coyuntura política. Sin embargo, es precisamente esa diversidad lo que ha convertido a estos espacios asociativos en factores claves al momento de recomponer el tejido social y proyectar la construcción del poder ciudadano.

El capítulo cuarto despliega un análisis de la participación en los espacios o interfaces socio-estatales. La Constitución del Ecuador de 2008 diseña un abanico de espacios de participación que cruzan todos los niveles de Gobierno y el ciclo total de la política pública. Por ello, la información analizada en esta parte adquiere especial importancia.

En estrecha concordancia con el tema anterior, el capítulo quinto profundiza la información recabada sobre las experiencias participativas de gobiernos locales en el ámbito nacional. Los datos sobre los planes de desarrollo local, los presupuestos participativos, los mecanismos de rendición de cuentas y control social, las mesas de diálogo, entre otros, a más de evidenciar un acumulado de aprendizajes, permiten entrever hacia dónde se orientan estos procesos, en el

marco de las nuevas reglas de juego diseñadas en la Constitución.

La última parte de este trabajo analiza una de las condiciones fundamentales para avanzar en la construcción de la sociedad del Buen Vivir: la efectiva participación ciudadana en los espacios públicos de toma de decisiones, lo cual implica necesariamente una profunda reforma de la institucionalidad pública. A manera de ejemplo, se presenta un estudio de caso sobre procesos participativos locales, que delinea un modelo teórico de cauces confluentes entre la participación ciudadana y la gobernanza.

En su conjunto, el libro explora el amplio abanico de iniciativas que la ciudadanía despliega de manera individual y colectiva, y genera información de gran interés y valor. Pretende ser un aporte fundamental para la implementación de varios mecanismos de participación ciudadana señalados en la Constitución y en la recientemente aprobada Ley de Participación Ciudadana, punto de partida que, sin duda, es en extremo desafiante en el marco de los procesos de reforma democrática del Estado en los que está empeñado el Gobierno de la Revolución Ciudadana.

**DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
ABRIL, 2010**

CAPÍTULO I

PARTICIPACIÓN EN EL PODER POLÍTICO

RAFAEL BURBANO
IRINA NARANJO
SORAYA JARRÍN
GUILLAUME FOURNIER

EL PUEBLO ES SOBERANO EN EL MOMENTO DE LA VOTACIÓN Y DEJA DE SERLO AL DÍA SIGUIENTE.

JEAN JACQUES ROUSSEAU

Entender la implementación de una democracia participativa, tal cual lo plantea la Constitución de 2008 y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), requiere un análisis cronológico de la representación política en el país desde el retorno a la democracia en 1979. A lo largo de este capítulo, estudiaremos cómo la representación política ha decaído o, más bien, cómo siempre ha sido cuestionada por la población.

Según el sociólogo Carlos de la Torre (2006), el presidencialismo, la segunda vuelta electoral y la adopción de un sistema de votación mayoritario de listas abiertas presentan una serie de restricciones y dificultades para la gobernabilidad. Tanto el presidencialismo como la votación por listas abiertas tienden a agudizar el personalismo político. Generan, además, dos fuentes de legitimidad: una en el Congreso y otra en la Presidencia, lo que ha derivado en un permanente juego de oposición de los partidos que no están en el Gobierno hacia el Ejecutivo y una resistencia de los presidentes a ceder parte de su poder.

En el siglo XVIII, Rousseau ya critica la forma y el carácter de la democracia representativa, en el sentido de que los políticos no asumen la obligación de cumplir las promesas formuladas durante su campaña, con las que ganan las elecciones, y olvidan así a sus electores, situación que anula el principio de la representación.

A la larga, los electores pierden la confianza en la democracia electoral. El ausentismo y los votos blancos y/o nulos son una consecuencia de esta pérdida de confianza y reflejan una crisis de representatividad y de participación política.

En el Ecuador, los resultados de los procesos electorales y la cooptación de poder evidencian la falta de renovación de la representación política y una muy cuestionada representatividad, lo que ha motivado a varios intelectuales a utilizar el término «partidocracia» para referirse a una clase política que se ha enquistado en el poder y ha usado a los partidos como maquinarias electorales, y no como espacios de construcción ideológica y representación social, como

debería ser. Esta democracia se ha caracterizado, además, por la débil participación de las mujeres. La confluencia de los elementos citados explica la pérdida de legitimidad de políticos y partidos, tal como señalan los sondeos de opinión pública (Encuesta Nacional de Participación Ciudadana, entre otros), y se desprenden del análisis del ausentismo electoral los índices de votación nula y en blanco y la emergencia de los movimientos políticos independientes.

En este primer capítulo, examinaremos los problemas inherentes a la democracia representativa, como el ausentismo electoral, la crisis de representación de los partidos, la participación de los movimientos políticos independientes en elecciones, y la paridad en la participación de hombres y mujeres en los espacios de poder. Este es el hilo temático básico de los diversos cuestionamientos de la representación política en la República del Ecuador.

I. AUSENTISMO ELECTORAL

Al referirnos al ausentismo, es necesario reconocer las limitaciones para explicar con certeza sus causas, pues son varias y la información disponible es insuficiente. La falta de representación puede ser la principal causa, pero no la única determinante. En relación a este tema, Thomson señala:

En todo caso, pareciera una mejor idea hablar en positivo de la promoción de la participación más que del combate del abstencionismo, puesto que no es cierto que la totalidad de quienes se abstienen terminen con su conducta dañando la legitimidad del régimen democrático y podría ser que busquen ejercer una faceta válida de la libertad de expresión, ella también componente esencial de una democracia representativa (2004).

La principal fuente de información son las bases de datos de los resultados electorales entregadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y procesadas en la SENPLADES. Los datos que corresponden a información extranjera fueron tomados de los respectivos organismos oficiales en cada país.

En el Ecuador, el voto es obligatorio a partir 1979. No obstante, el porcentaje de ausentismo electoral es significativo, lo que podría connotar que, desde años atrás, la representación política está en crisis. El Gráfico 1 ilustra el ausentismo en los comicios presidenciales, entre los años 1978 y 2009, a partir de las cifras proporcionadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE).¹

Gráfico 1. Ausentismo en elecciones presidenciales, 1978-2009

Fuente: CNE.
Elaboración: SENPLADES.

El ausentismo promedio en las elecciones presidenciales, en el periodo de democracia, es de 27,3%, y solamente para la última década es de 28,1%. Cabe destacar la tendencia decreciente, que empieza en 35,0% (2002) y termina en 24,7% (2009).

Asimismo, vale observar que, a excepción de la contienda de 1988, el

¹ En el año 2009, Rafael Correa ganó la Presidencia en una vuelta, pues reunió el 51,99% de la votación.

ausentismo es menor en la segunda vuelta que en la primera². Este fenómeno, a nuestro criterio, tiene dos explicaciones: por un lado, los electores le dan mayor relevancia a la segunda vuelta, por ser la ocasión donde se define el ganador; y, por otro, la población requiere obtener el certificado de votación.

El Gráfico 2 muestra los valores del ausentismo para todos los comicios electorales celebrados en la última década, en los que se llevaron a cabo tres elecciones generales con la respectiva segunda vuelta (se realizó una consulta popular junto con la segunda vuelta en el año 2006), dos elecciones seccionales, una consulta popular, una elección de asambleístas para elaborar la nueva Constitución de la República del Ecuador, y un referéndum. La finalidad es establecer un cruce de información que permita identificar el tipo de proceso electoral en el que se registró mayor ausentismo.

Gráfico 2. Ausentismo en Ecuador durante la última década

Fuente: CNE.
Elaboración: SENPLADES.

Nuevamente, los porcentajes menores de ausentismo corresponden a las segundas vueltas y la tendencia decreciente se mantiene. Los porcentajes más elevados de ausentismo se registran en las elecciones seccionales del año 2000 (34,9%) y la primera vuelta de las elecciones presidenciales en 2002 (35%), lo que reflejaría el deterioro de la confianza, derivado de la crisis económica y política luego del derrocamiento de Jamil Mahuad. El ausentismo más bajo corresponde a las últimas elecciones del Parlamento Andino, equivalente a 23,5%. Este dato confirmaría la hipótesis que relaciona una mayor participación electoral con la necesidad de obtener el certificado electoral, pues, como se verifica más adelante, en esta elección se registra el mayor número de votos nulos y blancos.

La migración de los ecuatorianos explica, en parte, el ausentismo durante la última década. Sin embargo, no es la causa principal de las variaciones. Si así fuera, la tendencia del ausentismo sería creciente desde el año 2000. En 1998, el saldo migratorio fue de 41 mil ecuatorianos aproximadamente; en el 2000, la migración registró la cifra más elevada, 176 mil ecuatorianos aproximadamente; un valor cercano a éste se identifica en el 2002. No obstante, el mayor ausentismo corresponde al año 1998.^{3 4}

La crisis de confianza de los electores en la democracia representativa también puede ser analizada a partir del porcentaje de votos positivos presidenciales en relación con el total del padrón electoral entre 1979 y 2009 (Gráfico 3).

Jaime Roldós es el presidente que registra el mayor apoyo (49,1%), seguido de Rafael Correa en la segunda vuelta de 2006 (38,4%). Al respecto, hay que considerar la salvedad de la reciente elección presidencial (2009). Esta no es comparable con el resto de la serie, pues Rafael Correa fue electo en la primera vuelta con 34,1%, lo que constituye un hecho inédito desde el retorno a la democracia

² En 1988, la diferencia es mínima: 22,3% en la primera vuelta y 22,7% en la segunda.

³ Las cifras sobre migración disponibles corresponden al registro de la entrada y salida de ecuatorianos y representan un aproximado de la realidad, pues no contabilizan el flujo migratorio ilegal. Dichas cifras fueron obtenidas del INEC.

⁴ Se refiere al porcentaje efectivo con el cual el candidato fue elegido presidente; es decir, no solamente sobre los votos válidos, sino sobre el total del padrón electoral (votos válidos, votos blancos, votos nulos, abstenciones).

y, más bien, representa una incuestionable victoria frente a sus rivales.

Gráfico 3. Porcentaje del total del padrón electoral con el cual fueron electos presidentes

Fuente: CNE.
Elaboración: SENPLADES.
*Elección presidencial de una sola vuelta.

1.1. Ausentismo por sexo

En cuanto a la participación por sexo, la tasa de ausentismo de los hombres supera ligeramente a la de las mujeres. Entre 2002 y 2009, el promedio del ausentismo de los hombres en las elecciones es de 28,5%, mientras que el de las mujeres es de 26,3%. La excepción se registra en las últimas elecciones de parlamentarios andinos y miembros de las juntas parroquiales realizadas en 2009. En ese caso, la abstención de los hombres, en relación con la de las mujeres, fue levemente inferior (23,3% de hombres y 23,6% de mujeres, respectivamente).

1.2. El ausentismo en comparación con América Latina

El voto obligatorio es la norma común en el derecho electoral de América Latina, excepto en Colombia y Nicaragua. Después de la década perdida en lo económico, tras la crisis generalizada a causa de la deuda externa en América Latina, la de los noventa fue exitosa a nivel democrático. Los observadores de ciencias políticas la califican como la década ganada, debido al retorno de una democracia estable.

Durante la primera década del nuevo milenio, en países como Bolivia⁵ y Perú⁶, se observa un promedio de ausentismo de 16,4% y 16,5%, respectivamente, mientras que en el Ecuador el ausentismo promedio es de 27,9%. Si a ello se suma la información de otros países de América Latina (Gráfico 4), podemos concluir que el Ecuador es uno de los países más afectados por el ausentismo electoral. La falta de representación ciudadana por parte de los partidos legalmente conformados es una de las primeras razones explicativas del fenómeno. A este respecto, podemos considerar los dos países donde el voto no es obligatorio: la participación electoral en Colombia no alcanzó ni la mitad del padrón electoral (45%), hecho que puede cuestionar la legitimidad de la Presidencia en dicho país, en contraste con Nicaragua, donde, en las últimas elecciones presidenciales de 2006, se registró una participación equivalente a 78%.

Otro caso interesante es el boliviano. Como hemos mencionado, el promedio de ausentismo de la última década ha sido 16,4%, pero, en 2009, la participación en las elecciones registró un incremento histórico: 94,5%. Evo Morales, presidente de Bolivia en el 2005 y reelecto en 2009, consiguió la mayor votación y una absoluta legitimidad en la representación política de su país. El ausentismo electoral conoció su derrota más fuerte.

Gráfico 4. Ausentismo en las votaciones presidenciales en América Latina

Fuente: Political Database of the Americas (2006), Oficina de Estadística – JNE (Perú), Consejo Supremo Electoral (Nicaragua).
Elaboración: SENPLADES.

⁵ Corte Nacional Electoral, Bolivia.

⁶ Jurado Nacional de Elecciones, Perú.

1.3. Los votos blancos y nulos: expresiones de participación

Volviendo al Ecuador, al hablar de la crisis de representación, se deben analizar, entre otros aspectos, los votos nulos y blancos. El voto blanco refleja, aparentemente, una falta de opinión con respecto a la votación, mientras que el voto nulo expresa un desacuerdo, en ocasiones profundo, con las opciones propuestas a los electores. Si se consideran los votos blancos y nulos en todas las elecciones presidenciales, en el periodo 1978-2009, se puede advertir que, en general, las personas tienden a anular su voto antes que votar en blanco, lo que se puede interpretar, en gran medida, como una señal de rechazo (Gráfico 5).

Si enfocamos el análisis en los diferentes comicios desde el año 2002, es posible constatar, en buena parte, el grado de importancia que las personas le dan a las elecciones. Para identificar esta importancia con mayor claridad, se sumó el porcentaje de votos blancos y nulos.

Gráfico 5. votos blancos y nulos en elecciones presidenciales, periodo 1978-2009

Fuente: CNE.
Elaboración: SENPLADES.

Anteriormente, al abordar el ausentismo, se observó que las elecciones del 2009 para el Parlamento Andino presentaron la mejor tasa de participación. No obstante, la suma de votos blancos y nulos alcanzó cerca de un tercio de los votos válidos (32,9%), lo que implicaría un alto grado de rechazo a esta elección (Gráfico 6). Las personas habrían acudido para obtener el certificado de votación y no necesariamente para expresar su interés en quién los representaría en el Parlamento. Al igual que con el Parlamento Europeo, las elecciones al Parlamento de la CAN no parecen tener mayor relevancia para los electores ecuatorianos.⁷

El segundo porcentaje más importante de votos blancos y nulos corresponde a la Consulta Popular del año 2006 (26,9%). Dicha Consulta contenía tres preguntas; ganó el SÍ en las tres, seguido del voto blanco, pues la pregunta inducía al voto favorable.⁸

Gráfico 6. Participación de votos blancos y nulos a nivel nacional

Fuente: CNE.

⁷ La cifra del ausentismo promedio en las elecciones del Parlamento Europeo fue de 57% en 2009, valor que expresa por sí solo la poca importancia que le conceden los ciudadanos europeos a estas elecciones.

⁸ Las preguntas fueron:

¿Está usted de acuerdo con que las ocho políticas del Plan Decenal de Educación (2006-2015, constantes en esta consulta, sean consideradas como políticas de Estado prioritarias para la inversión del sector público?

¿Está de acuerdo en que, en el plazo de cinco meses, el Congreso Nacional debata y apruebe leyes encaminadas a:

a.- Destinar a favor de los ecuatorianos recursos suficientes que garanticen la prevención y la atención médica de patologías, elevando a categoría de política de Estado el Aseguramiento Universal de Salud?

b.- El aumento del 0,5% anual en la participación de salud en relación al PIB hasta el año 2012 o hasta alcanzar al menos el 4% del PIB?

¿Está de acuerdo en que el Congreso Nacional, dentro del plazo de cinco meses, expidaleyes encaminadas a garantizar que los recursos petroleros no previstos o superiores a los presupuestados en el Presupuesto General del Estado sean destinados a la inversión social y a la reactivación productiva?

Elaboración: SENPLADES.

La participación de votos blancos por sexo, para los diferentes comicios, es bastante similar (Gráfico 7). Sin embargo, las mujeres tienden a anular más el voto en relación con los hombres, con excepción de las elecciones para el Parlamento de la CAN de 2009. Esta tendencia podría reflejar el rechazo a la exclusión histórica de las mujeres en la vida política y a la falta de representatividad que perciben.

Gráfico 7. Participación de votos blancos y nulos por género

Fuente: CNE.

Elaboración: SENPLADES.

Como subraya la ENPC-2008, la participación electoral refleja el grado en que los votantes se sienten representados, y la importancia que asignan a la institucionalidad. A partir de estas hipótesis, se analizó el porcentaje de votos nulos y votos blancos para las distintas dignidades en las elecciones de 2009. La proporción de votos en blanco y nulos es menor cuando se trata de presidente y alcalde; por el contrario, es mayor para los asambleístas (Gráfico 8). Al respecto, debemos mencionar que, para las dignidades de asambleístas provinciales, por citar el ejemplo de las provincias de Guayas, Pichincha y Manabí, competían 340, 276 y 88 candidatos, quienes aspiraban a uno de los 17, 12 y 8 escaños, respectivamente. El elector, al momento de tomar su decisión, debió sentirse abrumado por el número de candidatos y el tamaño de la papeleta electoral. Por ello, posiblemente, algunos habrán optado por votar en blanco o anular, voluntaria o involuntariamente, su voto. 9

Gráfico 8. Votos blancos y nulos por dignidades (elecciones 2009)

Fuente: CNE, Elecciones 2009.

Elaboración: SENPLADES.

En las elecciones de 2009, las mujeres anularon su voto en mayor proporción que los hombres y votaron blanco en una proporción ligeramente menor (Gráfico 9). Asimismo, en esa oportunidad, las mujeres expresarían su rechazo a la escasa representatividad a través del voto nulo.

Gráfico 9. Votos nulos y blancos por género (elecciones 2009)

Fuente: CNE, Elecciones 2009.

Elaboración: SENPLADES.

Como se aprecia, en las elecciones del año 2009, hubo un mayor porcentaje de votos nulos para las dignidades de asambleístas. Pero este no es un hecho aislado: en 2006, el voto nulo para los diputados fue mucho mayor (21,6%). El Gráfico 10 permite distinguir el porcentaje de votos nulos en cada provincia, en las elecciones de diputados de 2006 y de asambleístas de 2009.

En las elecciones de 2006, Alianza País no presentó candidatos al Congreso, y el voto nulo ganó en 14 de las 22 provincias del país (CNE, 2006). Estos datos evidencian el rechazo al Congreso Nacional del año 2006, que adolecía de un déficit de representatividad, aunque era legal.

Gráfico 10. Porcentaje de votos nulos para el Congreso de 2006 y la Asamblea Nacional de 2009, por provincia

Fuente: CNE.

Elaboración: SENPLADES.

9 El voto se anula en el caso de que, al elegir candidatos entre listas, se sobrepase el número de escaños asignados.

2. CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD

Cuando hablamos de crisis del sistema de representación, nos referimos al fenómeno de separación entre los intereses de los electores y las decisiones de los elegidos.

Las elecciones no obligan a los políticos a implementar las políticas preferidas por los votantes. A su vez, los ciudadanos no tienen suficiente información como para evaluar a los gobiernos electos, y la amenaza de no ser reelectos no es suficiente para inducir a los gobiernos a actuar en beneficio del interés del público (Przeworski, 1998).

El Diccionario Electoral, punto de referencia de la doctrina en la materia, define el abstencionismo como «la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello [...], es un indicador de la participación: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto» (Alcubilla, 2000).

La crisis de representatividad en el país ha provocado un alto porcentaje de ausentismo y ha inducido al desinterés en la política, como lo señala la ENPC-2008. Tras la falta de representación, surgió un fenómeno que ha perjudicado a la democracia representativa: la repetida presencia y cooptación de los espacios de poder por parte de conocidos personajes que ejercen la política como profesión, persiguen la reelección permanente y representan a un electorado muy particular, en el mejor de los casos, y/o sus propios intereses personales. Bien vale puntualizar que la reelección en los cargos de elección popular no necesariamente es negativa, puesto que la política exige cierta continuidad, a fin de poder realizar y ejecutar una planificación de más largo plazo. Pero puede ser negativa cuando el porcentaje de reelección es muy alto y, por tanto, se limita la posibilidad de una renovación dirigenal.

Para visualizar esta situación, se analizó el porcentaje de cargos ocupados por reelección para las dignidades de alcalde, prefecto, diputado y/o asambleísta.

En la dignidad de alcalde, según datos del CNE, del total de candidatos electos en el periodo 2000-2009, en cada uno de los cantones del país, alrededor de 21% corresponde a alcaldes reelectos en al menos una ocasión, y 3% del total, a alcaldes reelectos en al menos dos ocasiones. En la dignidad de prefecto, cerca de 34% de los cargos han sido ocupados por reelección en al menos una ocasión, y 9%, en al menos dos ocasiones. Aun considerando los argumentos a favor de la continuidad, 34% de cargos ocupados por reelección resulta una cifra bastante alta y podría calificarse como negativa, pues apenas 66% de prefectos se renueva, lo que limita las posibilidades de participación de nuevos representantes, incluso del mismo movimiento político.

Para el caso de las dignidades de diputados y asambleístas provinciales y nacionales, el 16% de escaños fueron ocupados por la misma persona en dos o más periodos electorales, y el 2% de escaños, en tres o más periodos.

Se puede realizar el mismo análisis —y de hecho resulta más interesante— para observar la «reelección cruzada», esto es el porcentaje de cargos ocupados por una misma persona en más de una ocasión en las diferentes dignidades

¹⁰ Sin considerar a los alcaldes electos en las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena, por ser de reciente creación.

(alcaldes, prefectos, diputados o asambleístas provinciales y nacionales). Esta proporción corresponde a 20% del total de los cargos, mientras que 3% del total de cargos ha sido ocupado por una misma persona en más de dos ocasiones.

Según datos del CNE, cerca del 30% de los candidatos reelectos llega al poder con un partido o movimiento distinto del que lo auspició en su primera elección; y, en muchos casos, de una ideología muy diferente. Entre las dignidades objeto del análisis, la de mayor porcentaje corresponde a alcalde, con 39%.

3. LOS PARTIDOS Y LOS MOVIMIENTOS POLÍTICOS INDEPENDIENTES

Al hablar de crisis de partidos políticos, nos referimos a la brecha que se instaura en el espacio político a causa de la descomposición orgánica de las estructuras de poder (especializadas para obtener votos), lo que genera una relación disfuncional entre el votante medio y el espacio institucional. Dicho fenómeno desacredita, de repente, a los partidos políticos, percibidos como máquinas para generar votos y no como espacios para cumplir las promesas realizadas durante la campaña.

Como efecto de esta relación disfuncional, movimientos sociales y ciudadanos han presionado para participar en las elecciones de manera autónoma respecto a los partidos tradicionales, y generar así sus propias estructuras. Uno de los movimientos políticos de mayor relevancia ha sido Pachakutik, eje fundamental del movimiento indígena y articulador de una población que, desde el nacimiento del Estado, no fue considerada como parte constitutiva de su ciudadanía. Si bien en el Congreso Nacional, durante los periodos 1988-92 y 1992-96, se eligieron dos legisladores indígenas, que llegaron en representación de la Izquierda Democrática y el Movimiento Popular Democrático, estos diputados no respondían a los intereses ni al horizonte político de los pueblos indígenas: su gestión pasó sin trascendencia alguna.

A partir de 1994, el Congreso Nacional autorizó el reconocimiento de los movimientos políticos independientes para participar en las elecciones de votación popular. Con ello, los partidos políticos «tradicionales» perdieron el monopolio de la representación política¹¹.

En 1995, nació el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País (MUPP-NP) y, en 1996, participó en las elecciones. Obtuvo ocho legisladores (8%) de un total de 82 escaños, de los cuales 4 eran indígenas y 4 mestizos. El Movimiento alcanzó, además, 6 alcaldías y numerosas concejalías. Su candidato presidencial quedó tercero con 17,34% de la votación.

En las elecciones seccionales del 2003, Pachakutik ganó las alcaldías de 28 de los 220 municipios en el país. La mayoría se ubica en las provincias serranas de Azuay, Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo, Imbabura, Pichincha, Loja, y en las provincias amazónicas, excepto Zamora Chinchipe. En la Costa, sólo consiguió una alcaldía: la de Salitre (Guayas). También tuvo las prefecturas de Bolívar,

¹¹ La Constitución de 1979, en su artículo 37 disponía: «Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político».

Cotopaxi, Imbabura, Morona Santiago y Sucumbíos.

La participación de Pachakutik en el escenario electoral tuvo como efecto el incremento, en los territorios de mayor población indígena, del número de votantes y la reducción del ausentismo. Al mismo tiempo evidenció que el voto de la población indígena tiene una marcada tendencia hacia la izquierda. Por otra parte, dejó ver que los indígenas analfabetos votan más que los analfabetos no indígenas.

Sin duda, la participación electoral del movimiento indígena animó, a partir de 1996, la organización de otros sectores sociales para participar en los procesos electorales. De esta manera, se configuró lo que Taverna (2007) plantea como «sistema de representación abierto», que se define en los términos siguientes:

Sistema de representación abierto: es aquel en el que las reglas formales de representación política abren la contienda electoral a otros actores además de los partidos políticos y en el que además, las reglas informales imperantes en el sector de los movimientos sociales —o en alguna porción significativa de este— establecen a la vía electoral como una vía legítima de acción política.

En 2004, surgieron varios movimientos políticos independientes (MPI) con afanes de participación electoral que, en alianza con el MUPP-NP, alcanzaron 37 alcaldías. Notamos que, en las elecciones de concejales, de 84 electos, 66% lo fueron en alianza (Lacuisse, 2006), lo que permite constatar el peso de los MPI en el país desde la reforma del Congreso: «La participación creciente de los MPI desde los años 2000 demuestra que la sociedad civil se organiza a nivel local para controlar por sí misma la gestión del cantón con el fin de alejarse de los partidos» (Lacuisse, 2006).

En general, estos movimientos surgen como consecuencia de la incapacidad de los partidos para dialogar con el resto de la sociedad y su esquema de manejo caudillista y/o elitista. En todo caso, la emergencia de estos movimientos representa también lo que podría llamarse una «sobreoferta» de candidaturas, que a veces satura y confunde al electorado. Este fenómeno podría estar incidiendo en el crecimiento de los votos nulos y blancos.

Para el referéndum de la actual Carta Constitucional del Ecuador, se registraron alrededor de 130 organizaciones, entre partidos y movimientos políticos.

En el año 2009, el Consejo Nacional Electoral daba cuenta de 13 partidos políticos, 37 movimientos políticos nacionales, 4 movimientos políticos internacionales y 182 movimientos políticos provinciales.

Ante tal cantidad de partidos y movimientos, emergen muchas dudas. Entre ellas, si, en realidad, cada uno cuenta con una ideología definida, si la democracia participativa rige los procesos internos, si permiten y permitirán una renovación en sus filas y, finalmente, si se mantendrán a lo largo del tiempo.

4. LA PARIDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN LOS ESPACIOS DE PODER

Un tema particularmente importante para la democracia es la paridad entre hombres y mujeres planteado por la nueva Constitución en los artículos 61, 116,

176, 179 y 183. Tras la emergencia de los MPI, a partir de 1994, el movimiento feminista, que nunca había logrado ser representado por los partidos políticos, se convirtió en una fuerza política relevante del país. Desde entonces, y como resultado de la lucha social, se consiguieron avances jurídicos mediante la aprobación de una serie de leyes que plantearon la representación política de las mujeres en las esferas políticas.

La cooptación monopólica del poder por parte de los hombres en Latinoamérica siempre ha sido una constante, y se ha perpetuado a pesar de los cambios legales producidos gracias a la histórica lucha por la equidad y la paridad que impulsaron los movimientos feministas. Ya Marie-Olympe de Gouges, en 1791, reivindicó los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana. Pero a pesar de su decidida participación en la Revolución Francesa, Olympe fue guillotizada por contradecir las posturas patriarcales de sus compañeros de lucha.

En el Ecuador, la lucha feminista ha desempeñado un papel muy importante en la emancipación de las mujeres. Desde 1924, Matilde Hidalgo de Prócel acudió a los registros electorales del cantón Machala para inscribirse: aprovechó un resquicio legal que no prohibía expresamente el sufragio a las mujeres. El gesto de Matilde Hidalgo de Prócel permitió que, en 1929, Ecuador se convirtiera en el primer país de América Latina que otorgó el derecho de sufragio a las mujeres.

Actualmente, gracias a los esfuerzos del movimiento de mujeres del Ecuador, su presencia en puestos de elección popular ha aumentado considerablemente. Mecanismos como la denominada Ley de Cuotas¹² han permitido la participación de las mujeres en las listas pluripersonales, y les ha permitido llegar a la Asamblea Nacional y a espacios locales. El Gráfico 11 muestra un balance comparativo favorable al Ecuador en cuanto al número de mujeres asambleístas en la región.

Por el contrario, en los espacios locales, muy pocas alcaldías son dirigidas por mujeres, como lo ilustra el Gráfico 12.

En varios países de la región, la concertación entre el movimiento de mujeres y la institucionalidad de género ha sido decisiva para la implementación de reformas electorales y administrativas, que apunten a aumentar la participación política de las mujeres y avanzar en materia de equidad de género en la función pública. Los logros en este plano no sólo pasan por la inclusión de sus propuestas en materia de no discriminación y leyes de afirmación positiva, sino, sobre todo, por la incorporación en el debate público de temas que figuraban, hasta ese momento, en el espacio privado.

Desde 1997, en Ecuador varias leyes o reformas fueron aprobadas para incrementar la participación de las mujeres en el espacio político: por ejemplo, la Reforma Constitucional de 1998, que, en el artículo 102, dispone la participación equitativa de hombres y mujeres en los procesos electorales; y, posteriormente, la Reforma a la Ley de Elecciones del año 2000, que fijó cuotas en grados ascendentes de 5% en cada proceso electoral, a partir de un mínimo de 30%,

Gráfico 11. Representación de la mujer en los

¹² La reforma a la Ley de Elecciones o Ley de Participación Política de 2000, que fijó cuotas en grados ascendentes del 5% en cada proceso electoral, a partir de un mínimo de 30%, hasta llegar a la representación equitativa del 50%.

parlamentos de la región, 2006

Fuente: Inter Parliamentary Union.
Elaboración: SENPLADES.

hasta llegar a la representación equitativa del 50%. Por último, la Constitución actual, en su artículo 65, reconoce el principio de paridad entre hombres y mujeres en la Función Electoral. A pesar de estas conquistas, la aplicación de este principio ha seguido un camino tortuoso por impedimentos e interpretaciones antojadizas de los partidos y, en algún momento, del propio Tribunal Supremo Electoral, actual Consejo Nacional Electoral.

Gráfico 12. Mujeres en cargos de alcaldesas, 2005

Fuente: Inter Parliamentary Union.
Elaboración: SENPLADES.

Gráfico 13. Candidatos principales electos por género. Elecciones de 2009

Fuente: CNE, Elecciones 2009.
Elaboración: SENPLADES.

No obstante, todavía existe un desigual acceso a cargos públicos entre hombres y mujeres. En las elecciones del año 2009, por ejemplo, las mujeres en las diferentes dignidades obtuvieron muy pocos cargos como principales: 23% frente al 77% de los hombres (Gráfico 13). La cifra está muy por debajo de la paridad deseada.

En el caso específico de la composición de la Asamblea, incluidos los asambleístas provinciales, 31% corresponde a candidatas electas principales, mientras que los hombres representan 69%. Este dato constituye un avance importante, aunque no suficiente, puesto que, en 1998, las mujeres representaban solo 5,3% del total.

La aplicabilidad de la Ley de Cuotas debe profundizarse, pues si bien en las elecciones de 2007 permitió la participación de 34,6% de mujeres en la Asamblea Nacional Constituyente, en las últimas elecciones, realizadas en abril de 2009, el porcentaje se redujo a 32,30% de mujeres asambleístas (Gráfico 14). Antes de la Ley de Cuotas, la presencia de mujeres en el Congreso, en 1996, apenas llegaba a 6% (SIISE-TSE).

En el caso de las elecciones de autoridades para las prefecturas, según datos del CNE, en el 2004, en 4 de 22 provincias, las mujeres accedieron a ese cargo (18,8%), mientras que en 2009, únicamente 2 de 23 provincias eligieron mujeres para este cargo público (8,7%).

Los resultados demuestran que, a pesar de los importantes esfuerzos para lograr una participación electoral más equitativa de las mujeres, este es un tema en el que aún hay mucho por hacer (SENPLADES, 2009).

Gráfico 14. Porcentaje de mujeres diputadas o asambleístas

Fuente: CNE.
Elaboración: SENPLADES.

Como datos particulares vale mencionar que, para el periodo comprendido entre los años 2006 y 2009, según datos del CNE, las provincias de Esmeraldas y Galápagos no contaron con ninguna representante mujer en el Congreso o

Asamblea Nacional. Las provincias de Carchi, Napo y Zamora Chinchipe tuvieron al menos una representante mujer en la Asamblea Nacional en el año 2009. Por el contrario, la provincia con mayor participación de mujeres es Guayas: en los años 2006, 2007 y 2009, tuvo al menos 50% de participación de las mujeres; seguida de Orellana. El resto de provincias ha contado, en al menos uno de los tres años, con un 25% de mujeres en el Congreso o Asamblea Nacional. Entre las metas del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, se ha planteado «alcanzar el 30% de participación de las mujeres en cargos de elección popular al 2013» (SENPLADES, 2009).

Gráfico 15. **Participación de las mujeres en cargos de elección popular**

Fuente: CNE
Elaboración: SENPLADES

CAPÍTULO 2

PARTICIPACIÓN NO CONVENCIONAL

NATHALIE SÁNCHEZ

Además de las formas convencionales de participación, relacionadas con procesos electorales, con organizaciones sociales y políticas o con espacios abiertos por el Estado, varios estudios sobre participación han hecho hincapié en la necesidad de analizar otra forma de participación (Etzioni, 1970), denominada en algunos estudios como «activismo de protesta» (Norris, 2002), «participación política no institucional» (Valencia, 1990) o «participación no convencional» (Kaase y March, 1979).

En este ámbito de participación, dichos estudios incluyen las formas de protesta social (manifestaciones, huelgas, levantamientos, protestas, etc.), así como otras expresiones novedosas de activismo social (mensajes por e-mail, a través del móvil, boicotear o dejar de comprar ciertos productos por razones políticas, éticas o para favorecer el medioambiente, entre otras).

Desde esta perspectiva, este capítulo propone, en un primer momento, observar los resultados de estas formas de participación de manera agrupada, para luego examinarlas y diferenciar las protestas, manifestaciones, etc. (entre las cuales hay que distinguir los derrocamientos presidenciales que se han dado en las dos últimas décadas) de otras formas de participación no convencional.¹

I. LAS PROTESTAS, MANIFESTACIONES Y OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN NO CONVENCIONAL

Los resultados de la participación no convencional arrojados por la ENPC-2008 son, comparativamente, más elevados en relación con los otros tipos de participación. Si se toma en cuenta que, en los últimos 15 años, han sido reiterados los momentos de alta movilización callejera, toma de carreteras, plantones, marchas, etc., no sólo para la exigencia de reivindicaciones concretas, sino también para solicitar la salida de presidentes, es plenamente comprensible que la participación en este tipo de eventos haya convocado a un número significativo de ciudadanas y ciudadanos ecuatorianos. Las personas entrevistadas en la ENPC-2008 dieron cuenta de su participación en estos eventos de diversas maneras.

En el caso del sector urbano, por ejemplo, el número de personas que declara haber realizado alguna vez este tipo de acciones es ligeramente más elevado que el número de personas que declara participar en espacios asociativos

¹ Para analizar este tipo de participación, dentro de la ENPC-2008 se utiliza el set de preguntas de la pc3101 a pc3110, exceptuando la pregunta pc3104, así como las preguntas pc25, pc2901, pc2902, pc2903, pc2904 (ver Anexo II).

(Gráfico 16). Esto ratifica varios análisis en los que se ha planteado que las protestas no siempre obedecieron a la convocatoria de dirigentes o líderes. Especialmente en las protestas localizadas en las áreas urbanas de Quito, Guayaquil y Cuenca, relacionadas con la salida de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez, muchos manifestantes participaron por decisión propia.

Un análisis más detallado de este tipo de participación, como ilustra el Gráfico 17, nos muestra que la participación no convencional en el área urbana es superior (31%) frente a la del área rural (28%).

En relación con la participación por sexo, la población femenina participa menos en protestas en comparación con la población masculina (Gráfico 18).

Gráfico 16. **Tipo de participación según área**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Gráfico 17. **Participación no convencional por área**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Gráfico 18. **Participación no convencional por sexo**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Por rangos de edad, no parecen haber mayores diferencias en estas formas de participación (Gráfico 19). Llama la atención que, en este caso, los jóvenes entre 17 y 24 años, y los adultos entre 38 y 50 años, sean quienes recurren más a este tipo de participación. Conforme avanza la edad, esta participación se reduce, para llegar a 25%, un porcentaje que no deja de ser significativo.

En cuanto a este tipo de participación por autoadscripción, el mayor porcentaje de personas que han participado en estos eventos corresponde a quienes se adscriben como indígenas en la ENPC-2008, seguido muy de cerca por quienes se adscriben como blancos y como mestizos (Gráfico 20). El porcentaje de personas que se adscriben como afroecuatorianos es inferior respecto de los demás grupos poblacionales.

Gráfico 19. **Participación no convencional por rangos de edad**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Gráfico 20. **Participación no convencional por autoadscripción**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

2. MANIFESTACIONES, HUELGAS, PROTESTAS Y LEVANTAMIENTOS

Las manifestaciones y protestas sociales en América Latina adquieren particular importancia a partir de los años noventa. En la región, se organizan y crecen diferentes movimientos sociales de significación nacional y múltiples manifestaciones sociales de ciudadanos y ciudadanas que reclaman. Todo esto, como consecuencia de la acumulación de una enorme deuda social, producto de la consolidación de un modelo neoliberal, en el cual «democracia y

desarrollo económico no marcharon a la par», lo que generó la «insatisfacción de los latinoamericanos con el funcionamiento de la democracia y sus instituciones» (Green, 2004: 1).

A manera de ejemplos, mencionamos: la Guerra del Agua y el movimiento cocalero en Bolivia; la emergencia del movimiento de trabajadores desocupados, movilizaciones y protestas que desencadenaron la renuncia del Gobierno argentino a finales del 2001; y las iniciativas de ocupaciones de tierras masivas de carácter nacional del Movimiento Sin Tierra (MST) en Brasil, entre otros.

El Informe del Latinobarómetro de 2009 indica que, en América Latina, las protestas «están consolidadas como mecanismos legítimos en democracia» (Latinobarómetro, 2009: 63). En efecto, para el 92% de los habitantes de la región, las marchas, protestas y manifestaciones en la calle son normales en democracia, cifra mucho mayor a la del 2008, equivalente a 63%. El Ecuador se encuentra por encima de ese promedio, con un 95% de encuestados que ve con normalidad estas prácticas en democracia.

En el Ecuador, el crecimiento de las inequidades, ocasionado por la aplicación de las políticas de ajuste estructural, y la consecuente resistencia a la imposición del modelo neoliberal, dieron lugar a una convergencia de «organizaciones, movimientos, sindicatos e incluso partidos políticos en el campo de la izquierda ecuatoriana» (Ramírez, 2008), con el movimiento indígena como actor articulador de las reivindicaciones y movilizaciones sociales. A estos procesos, se han ido sumando ciudadanos y ciudadanas que no necesariamente están vinculados a organizaciones, pero que compartían la desilusión y el cansancio provocado por el modelo neoliberal.

La década de los noventa estuvo marcada por intensas manifestaciones en torno a demandas sociales, como la «extensión de la seguridad social, especialmente para los campesinos, el rechazo a las privatizaciones y al incremento de los costos de recursos estratégicos para la población» (SENPLADES, 2007). Las movilizaciones y manifestaciones se intensificaron en dicha década en ciertos momentos, como en el año 1990, con la conmemoración de los 500 años de la colonización, o en 1994, con la discusión de la Ley Agraria. Entre 1997 y 2005, las manifestaciones y duras protestas ciudadanas provocaron el derrocamiento de tres presidentes de la República.

Los factores que, en nuestro país, desencadenaron la protesta como una forma normalizada de demanda de la sociedad civil al Estado se relacionan con el impacto negativo de las políticas de ajuste estructural sobre las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de una gran parte de la población y la crisis del sistema de representación.

Las organizaciones y ciudadanía que participaron en acciones de protesta tenían diferentes reclamos: el movimiento indígena exigía el acceso al agua, a la tierra, a la salud, a la educación, etc.; los grupos empobrecidos de la clase media reclamaban por la pérdida de sus conquistas en relación con el empleo, la seguridad social y los altos costos de la vida; y los pequeños empresarios protestaban por la pérdida de sus condiciones de seguridad jurídica, etc.

Como en el resto de América Latina, también en el Ecuador se observa un proceso de «naturalización de la protesta». El 22% de los encuestados (Latinobarómetro 2009) considera que participar en movimientos de protesta y exigir los cambios directamente es más efectivo que votar. Este porcentaje está por encima del promedio latinoamericano, que es del 15%.

Cuando la ENPC-2008 explora la participación de los encuestados y encuestadas en alguna protesta, levantamiento, marcha o manifestación en los últimos cinco años, se advierte que este tipo de acciones es más importante en las zonas rurales que en las urbanas, que los hombres participan más en este tipo de acontecimientos que las mujeres, y que las personas que se autoadscriben como indígenas han llevado a cabo este tipo de apelaciones con mayor frecuencia, muy por encima de los otros grupos poblacionales (Gráfico 21).

Gráfico 21. Participación en los últimos cinco años en alguna protesta, levantamiento, marcha o manifestación

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES

En cuanto a rangos de edad, los jóvenes entre 17 y 24 años son los que más declaran movilizarse, seguidos por las personas entre 35 y 49 años. Quienes superan los 65 años de edad recurren menos a este tipo de acciones (Gráfico 22).

Gráfico 22. Participación en los últimos años en alguna protesta, levantamiento, marcha o manifestación por rangos de edad

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES

Al examinar la participación en manifestaciones y huelgas durante los últimos 12 meses, los resultados son similares a los expuestos anteriormente, pues se evidencia una participación ligeramente superior en el área rural (Gráfico 23).

Gráfico 23. Participación en acciones sociales llevadas a cabo en los últimos 12 meses por área

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Asimismo, la diferencia entre hombres y mujeres es mínima en cuanto a la participación en este tipo de acciones (Gráfico 24).

Gráfico 24. Participación en acciones sociales llevadas a cabo en los últimos 12 meses por sexo.

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

De igual manera, la más alta participación en este tipo de manifestaciones corresponde a quienes se autoadscriben como indígenas.

Gráfico 25. Participación en acciones llevadas a cabo en los últimos 12 meses por autoadscripción

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

¿Cuáles son las consecuencias de estos fenómenos sobre la democracia?

Las visiones sobre el tema pueden ser absolutamente divergentes. Para autores como Inglehart, este tipo de participación representa una sustitución de la participación tradicional (asociativa, electoral, etc.) por formas más exigentes y directas, que constituirían una amenaza a la estabilidad del Gobierno representativo. En la misma dirección, Rosario Green (2004) habla de esta participación no convencional como una muestra de ingobernabilidad democrática.

Autores como Norris (2002) no coinciden con esta visión e identifican a esta participación no convencional más bien como un complemento a los

canales tradicionales de participación.

En concordancia con los estudios del Latinobarómetro 2009, Norris señala que las formas de protesta callejera se han convertido en un mecanismo de demanda tan habitual y aceptada en las sociedades democráticas que quizá no debamos seguir hablando de participación «no convencional».

Tomando en cuenta esta realidad histórica y los datos arrojados por la ENPC-2008 y el Latinobarómetro 2009, ya no es posible mantener el discurso dominante de los años sesenta y setenta, que condenaba este tipo de protestas por considerarlas mecanismos de oposición al orden social y una amenaza a la estabilidad del Gobierno representativo. Al contrario, es necesario reconocer la importancia de este tipo de expresiones en las últimas décadas, y diferenciar aquellas que demandan mayor atención de los gobiernos debido a los altos niveles de exclusión del que han sido objeto determinados sectores de la población. Como señala Ramírez, «en el mundo contemporáneo, efectivamente, la protesta forma parte de los convencionales repertorios de acción colectiva de diversos sujetos sociales: huelgas, manifestaciones, paralizaciones, firma de peticiones, ocupación de inmuebles, cortes de ruta, marchas, etc., son operaciones más o menos habituales de diversos movimientos sociales y de un número, cada vez mayor, de ciudadanos no organizados» (Ramírez, 2008: 9).

Este tipo de manifestaciones traduce la necesidad de un cambio en los modos complejos de toma de decisiones que tradicionalmente se han instaurado en el país y plantea, así, la exigencia, para los gobiernos y la ciudadanía, de analizarlos y encontrar caminos de diálogo y concertación.²

Los Estados y sus gobiernos deben implantar modelos de toma de decisiones concertados, al alcance de todas las ciudadanas y ciudadanos, que permitan la devolución del poder al pueblo, en un proceso de corresponsabilidad en los asuntos públicos.

Rubio Núñez (2006) apunta que «si una sociedad democráticamente configurada no facilita y fomenta la activa intervención de los ciudadanos en proyectos con relevancia pública, la frustración que provoca es inmediata y

² Entre las principales protestas sociales realizadas recientemente en Ecuador, cabe señalar: el incidente de Dayuma, en noviembre de 2007; las movilizaciones estudiantiles por el proyecto de Ley de Educación Superior, a finales de 2009; y la movilización indígena en torno al proyecto de Ley de Aguas, en septiembre del mismo año.

continua». Esta frustración puede, por un lado, ser la causa de una apatía de la población frente a la participación; o bien, fomentar el desarrollo de canales de reivindicación y demandas sociales alternativas, que muchas veces pueden tornarse violentos.

En la misma línea, Ramírez (2008: 2) afirma que el actual momento requiere «la voluntad política de profundizar la democracia ecuatoriana por medio del estímulo y la promoción de la participación social, exige la generación de un conjunto específico de políticas públicas ancladas en un objetivo y preciso “conocimiento” de la evolución del activismo político de los ciudadanos». Con ello, se apunta a fortalecer nuevas vías de participación social y ciudadana en este nuevo momento político; y en el marco del respeto a la autonomía de las organizaciones sociales, sin pretender ocupar su lugar; y mediante la recuperación, desde el Estado, de la institucionalidad suficiente para las demandas sociales de igualdad en la diversidad.

3. LOS DERROCAMIENTOS PRESIDENCIALES

Dada la importancia en la vida democrática del país, se separaron las preguntas de la ENPC-2008 relativas a la participación en las manifestaciones populares que provocaron los derrocamientos de los presidentes Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005).

Como cifras absolutas, la ENPC-2008 indica que 2,9% de los encuestados (que al momento de la encuesta tienen más de 17 años) participó en las manifestaciones contra Bucaram; 2,5%, en las manifestaciones contra Mahuad; y 3,6%, en las manifestaciones contra Lucio Gutiérrez. No obstante, la comprobación empírica de estos eventos indica que hubo un mayor número de ciudadanas y ciudadanos que participaron en las manifestaciones contra Bucaram, que terminaron en su derrocamiento. Estas manifestaciones sucedieron en varias ciudades del país, tanto en el área rural como urbana. En cambio las manifestaciones de abril de 2005 se concentraron fundamentalmente en Quito. Aunque en esa ocasión hubo movilizaciones en otras ciudades del país y en áreas rurales, estas no fueron tan significativas.

Los resultados de la ENPC-2008 podrían ser la consecuencia del paso del tiempo sobre la memoria, puesto que el derrocamiento de Lucio Gutiérrez ocurrió apenas tres años antes de la aplicación de esta encuesta, mientras que el derrocamiento de Bucaram aconteció once años antes. Es necesaria, en todo caso, una investigación más profunda para comprender este fenómeno.

En cuanto a las diferencias entre estas protestas, en cualquiera de los casos la participación de los hombres fue superior a la de las mujeres (Gráfico 26).

Gráfico 26. Participación en marchas contra Bucaram, Mahuad y Gutiérrez por sexo

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

La participación en el área rural, durante las manifestaciones contra Mahuad, es la única que supera ligeramente a la urbana (Gráfico 27).

Gráfico 27. **Participación en marchas contra Bucaram, Mahuad y Gutiérrez por área**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

En relación con las diferencias generacionales, es notable la participación de los jóvenes entre 17 y 24 años en las protestas contra Lucio Gutiérrez (Gráfico 28). Este fenómeno, como señala De la Torre, posiblemente responde a que «a diferencia de las protestas en contra de Bucaram y Mahuad, las acciones colectivas en contra de Lucio Gutiérrez se dieron sin organizaciones de los movimientos sociales y de los partidos políticos. A través de la radio y los celulares, se organizaron nuevas formas de convocatoria y se utilizaron repertorios de la vida cotidiana para protestar» (2006: 6). Dichas formas de organización, a la vez que estuvieron marcadas por la fuerte presencia de jóvenes contestatarios, atrajeron progresivamente a otros jóvenes que se unieron a las protestas.

Gráfico 28. **Participación en marchas contra Bucaram, Mahuad y Gutiérrez por rangos de edad**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

En cuanto a la adscripción étnica, los sectores indígenas declaran haber participado en los tres derrocamientos y no solamente en el de Mahuad (Gráfico 29).

Quienes afirman haber participado en el derrocamiento de Mahuad, se autodefinen en la encuesta como indígenas y blancos.

Gráfico 29. **Participación en marchas contra Bucaram, Mahuad y Gutiérrez por autodefinición**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Tal como explica Carlos de la Torre (2006), resulta interesante advertir que tanto los medios de comunicación como gran cantidad de ciudadanos comunes sostienen que el gobierno de Gutiérrez y los otros cayeron en las calles. Esta visión ilustra la creencia de que las protestas en sí mismas tienen la fuerza para deponer presidentes, como producto de grandes movilizaciones sociales, al punto de dejar de lado el papel de los políticos, de la instancia legislativa y de las Fuerzas Armadas en las destituciones.

Para Ramírez (2005), esta «forma de participación-insurrección» ha sido parte del ordenamiento democrático ecuatoriano y expresa una rutina de acción colectiva contestataria, de resistencia extrema que se manifiesta en momentos de franca degradación de la política institucional, y condensa dinámicas más estructurales de exclusión y subordinación política de amplios sectores sociales. Esto, en cualquier caso, se produce como efecto político de la indignación de la multitud frente a la respuesta autoritaria del poder, en donde los marcos constitucionales no son suficientes para contener las demandas ciudadanas.

En consecuencia, al realizar una evaluación de la legitimidad política de estas formas de participación, «la insurrección se afirma como un derecho conquistado por la ciudadanía en el curso de un ciclo histórico de desacato y

asedio a las figuras dominantes del ordenamiento político, abierto con el primer derrocamiento presidencial de Abdalá Bucaram en 1997». Desde entonces, se ha establecido una «forma radical de control democrático» a las élites políticas. Así, «la política de las calles puso [...] las condiciones y los tiempos para la acción legislativa: los factores estructurales de poder, y sus asientos legales, debieron ajustarse a las circunstancias políticas propiciadas por el desborde ciudadano» (Ramírez 2005: 86, 93).

4. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN NO CONVENCIONAL

Entre las formas de participación no convencional, se encuentran la donación o recaudación de dinero, la participación en reuniones políticas, la abstención o el boicot en la compra de ciertos productos por razones políticas, éticas o para favorecer el medioambiente y la compra de productos por las mismas razones.

El Gráfico 30 muestra otras formas no convencionales de expresión ciudadana registradas por la ENPC-2008.

Gráfico 30. **Formas no convencionales de participación ¿Cuál de las siguientes acciones ha desarrollado usted? (1)**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Otras formas de participación no convencional, menos frecuentes, como tomar contacto con políticos, enviar cartas o solicitudes de reclamo, emitir mensajes políticos a través de celular, participar en discusiones políticas virtuales, pintar grafitis o hacer acciones callejeras, están también presentes en nuestro país, aunque con índices todavía bastante bajos (Gráfico 31).

Gráfico 31. **¿Cuál de las siguientes acciones ha desarrollado usted? (2)**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Cabe reiterar que, en todas estas acciones, la participación de los hombres es superior a la de las mujeres y, en algunos casos, con una diferencia notable.

Gráfico 32. **Formas no convencionales de participación según sexo ¿Cuál de las siguientes acciones ha desarrollado usted?**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Al analizar estas formas de participación, es posible observar tendencias generacionales diferentes. Los jóvenes entre 17 y 24 años declaran participar a través de la expresión de grafitis (1,5%), la asistencia a foros (1,1%), el envío de mensajes políticos a través de internet (2,1%), y la compra (4,6%) o exención de compra (5,3%) de productos por razones políticas, éticas o para favorecer al medioambiente. En cambio, las personas entre 35 y 50 años prefieren el envío de cartas a noticieros (2,1%), el intento de contacto con políticos (3,3%), la asistencia a reuniones políticas (6,9%), y recaudar dinero para alguna causa (17,4%).

En general, con excepción de pintar grafitis, el quintil de mayores ingresos económicos se involucra más en este tipo de actividades.

En conclusión, vemos que, aunque estas formas no convencionales de participación son aún bastante reducidas en nuestro país, se encuentran presentes. Los resultados, naturalmente, no sólo dependen del mayor o menor interés de las ciudadanas y ciudadanos por recurrir a estos medios de expresión,

sino del acceso a la conectividad (principalmente a través de internet), que aún es limitada para gran parte de la población. Por ello, uno de los propósitos del Plan Nacional para el Buen Vivir Rural 2009-2013 es «promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de la información y comunicación para incorporar a la población a la sociedad de la información y fortalecer el ejercicio de la ciudadanía» (SENPLADES, 2009: Política 2.7). El cumplimiento de tal propósito incidirá, indudablemente, en este tipo de participación.

CAPÍTULO 3

PARTICIPACIÓN ASOCIATIVA

JULIO PALTÁN
GUSTAVO REYES

La participación asociativa atraviesa todos los espacios de la sociedad. Por sociedad civil se comprende el «proceso social evidente que con-siste en el creciente número y visibilidad de diverso tipo de asociaciones ciudadanas que, con el uso de recursos simbólicos o materiales, capacidades organizacionales, sincronías morales y emotivas, actúan a favor de alguna causa o interés tangible o intangible y situándose por fuera del mercado y del sistema político» (Olvera, 2003).

Norbert Lechner sostiene que el término nace como referencia opositora al Estado autoritario (Olvera, 2003). Sin embargo, si se parte de esta concepción, se corre el peligro de homogeneizar o de estandarizar a la sociedad civil, que posee por naturaleza propia una gran diversidad y heterogeneidad.

Diamond entiende a la sociedad civil como un ámbito social organizado, voluntario, autogestionario, autoidentificable, autónomo del Estado y dirigido por un orden legal o reglamentos compartidos (Olvera, 2003).

Cohen y Arato definen a la sociedad civil y a sus componentes al ubicarlos dentro de las esferas privada, pública, del Estado y del mercado y en permanente contacto. Señalan que, para su reproducción, «necesitan de instituciones y formas asociativas» (Olvera: 2003).

Sin embargo, cada entidad, organismo, sector, gobierno o institución tiene su visión de la sociedad civil, su percepción sobre cómo establecer espacios de participación, y sus criterios para generar instancias de encuentro con la ciudadanía. Así, cada una de estas instancias diseña un discurso que determina las orientaciones de su proceso participativo.

En el universo de la sociedad civil, caben diversas formas de organización social, es decir una amplia y múltiple composición de actores, agendas, discursos e intereses. Estos elementos dependen y son influenciados por varios factores, como el tipo de tejido social, los valores culturales, la estructura socioeconómica dominante, el legado histórico, las ideologías, los liderazgos, los medios, el flujo de las influencias exógenas, el grado de ampliación de la esfera pública, entre otros.

Para reflexionar sobre la asociatividad en el Ecuador actual, es menester indagar los niveles de afiliación, pertenencia y actividad de las y los ecuatorianos en las múltiples instancias pertenecientes a la esfera de las organizaciones asociativas. A su vez, se debe tomar en cuenta la base de confianza social sobre la que reposa esta dinámica asociativa. Por último, es necesario precisar que estos grupos y colectivos no persiguen, necesariamente, un acceso al

poder político.

En este análisis, y dado que el tema permite una investigación más amplia, hemos delimitado el ámbito de la reflexión a espacios de participación asociativa que consideramos importantes, además de representativos, a lo largo del tiempo y en la sociedad ecuatoriana.

Al hablar de participación asociativa, nos referimos a la que ocurre en organizaciones como sindicatos, colegios profesionales, comités de padres de familia, grupos deportivos, grupos culturales o de ocio, asociaciones juveniles o estudiantiles, comités barriales o comunitarios, cooperativas de ahorro y crédito, comunidades o recintos, juntas de agua, organizaciones de productores comerciales o agricultores, voluntariado, colectivos o asambleas.

Para la reflexión sobre este tema, tomamos como principal fuente de información la ENPC-2008. Las instituciones públicas como el MIES llevan a cabo el registro de organizaciones, pero estos registros no cuentan con información acerca del número de afiliados, ámbito de acción y otros temas claves sobre las organizaciones; por lo que no proveen de información que resultaría relevante para la investigación. Por ello, nos hemos enfocado brevemente en factores como la problematización conceptual y trayectoria histórica que estas organizaciones poseen, entre otros componentes que tomó en cuenta la ENPC-2008.

Para obtener esta información, se formuló la siguiente pregunta: «para cada uno de los grupos que le voy a leer a continuación, dígame por favor si usted es»:

1. Afiliado / miembro y participa activamente.
2. Afiliado / miembro y no participa activamente.
3. No está afiliado / miembro y participa activamente.
4. Antes pertenecía, pero ahora no.
5. Nunca ha participado en ninguno de esos grupos.

La participación real, en alguna de estas organizaciones, está directamente vinculada con las opciones 1 y 3.

Cada una de estas alternativas de respuesta permite identificar el grado y tipo de participación de las organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo con variables como etnia, edad, área, sexo y quintil de ingreso.

I. LOS SINDICATOS

La situación actual del sindicalismo en el Ecuador es el resultado de tres décadas de vigencia del modelo neoliberal. La implementación y consolidación de este modelo económico, extractivista primario y rentista especulador, tuvo como consecuencia el desmantelamiento del aparato productivo, bajo el paraguas de una legislación laboral que precarizó las condiciones de trabajo de los obreros. Esto provocó un aumento enorme de mano de obra desempleada, que engrosó las filas del trabajo informal y la migración. Fábricas e industrias cerraron, y las que quedaron mantuvieron un mínimo de personal. El espacio laboral perdió su capacidad de interrelación. Con ello, se mermaron seriamente las posibilidades asociativas de los trabajadores y obreros industriales.

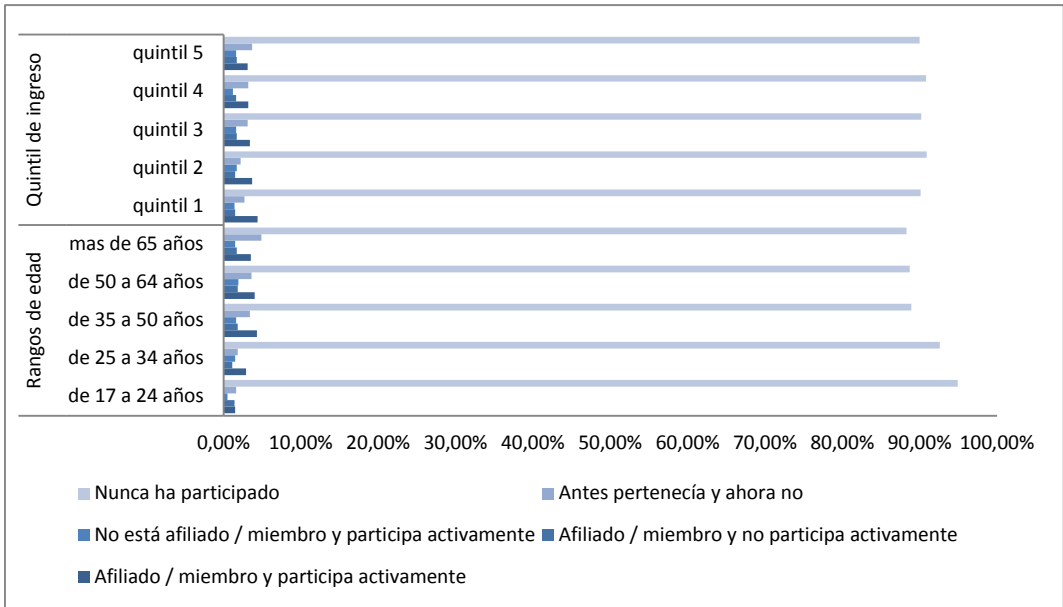
De acuerdo a cifras de hace una década (1998), los trabajadores organizados representaban el 35,69% de la población económicamente activa, incluidas

las cooperativas que se afilian a las diferentes centrales. Excluidas éstas, el porcentaje baja a 20,50% (CEDOCUT, 2009).

Estos antecedentes permiten entender la baja empatía de la ciudadanía con este espacio asociativo en la actualidad. La ENPC-2008 muestra que la participación en sindicatos es mayor en el área urbana que en la rural. Por sexo, los hombres participan más que las mujeres. Según etnia, la población blanca-mestiza registra, proporcionalmente, una mayor relación con los sindicatos, como refleja en el Gráfico 33.

Gráfico 33. Participación en sindicatos por área, sexo y etnia

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.



Por rangos de edad, de acuerdo con la ENPC-2008, los niveles de participación en los sindicatos aumentan con la edad: las personas entre 50 y 64 años son las que más participan; con seguridad, un segmento de esta población participó hace dos o tres décadas en los espacios laborales y sindicales (Gráfico 34).

2. COLEGIOS DE PROFESIONALES

La relación y participación ciudadana en los gremios profesionales responde a los beneficios que estas asociaciones brindan a sus miembros. La ENPC-2008 permite advertir una mayor participación de los hombres. Tanto ellos como las mujeres profesionales se ubican en los quintiles más altos de ingresos. Por área, la participación urbana es sensiblemente superior a la rural. De acuerdo con la etnia, la población blanca-mestiza es la que más se relaciona con este tipo de organizaciones (Tabla 1).

Tabla 1. **Participación en colegios de profesionales por área, sexo y etnia**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

El rango de edad refleja con claridad que las personas entre 35 y 64 años de edad participan más en este tipo de espacios (Tabla 2). La explicación puede estar en la mayor actividad laboral durante este periodo de vida.

Tabla 2. **Participación en colegios de profesionales por rango de edad y quintil de ingreso**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

3. COMITÉS DE PADRES DE FAMILIA

Este es un espacio asociativo de larga tradición, profundamente asentado en el tejido social. Está conformado por los padres y madres de los estudiantes de escuelas y colegios, que apoyan la gestión de la institución educativa en la que educan a sus hijos. Aunque se denominan comités de «padres» de familia, la presencia de las madres suele ser más frecuente y mayoritaria. «En Ecuador existen algo más de 26 mil establecimientos educativos, de los que 18 mil son fiscales, según datos del Ministerio de Educación» (Contrato Social por la Educación, 2009). Si cada institución educativa cuenta con un comité de padres de familia, se puede estimar que existen alrededor de 26 mil comités a nivel nacional, lo que ubicaría a estos espacios de participación asociativa entre los más importantes en el país.

Durante el periodo neoliberal, los comités de padres de familia se vieron obligados a jugar un papel de gestión que no les correspondía. Las reducciones en el denominado «gasto social» disminuyeron las inversiones en infraestructura educativa y limitaron al extremo la creación de partidas presupuestarias para docentes. Frente a esta realidad, los comités asumieron, bajo distintas formas de gestión, la dotación de infraestructura y el pago de sueldos a docentes. Numerosos planteles educativos se crearon a partir de estos esfuerzos autogestionarios, para luego ser formalizados por el Estado.

A pesar de la importante presencia de los comités, la participación es similar a las tendencias identificadas en otros espacios asociativos. Por área, en la zona rural, se observa un porcentaje de participación algo superior que en la urbana. Por sexo, la mujer registra una participación superior a la del hombre. Según etnia, la población indígena se relaciona más con estos comités que la blanca-mestiza (Gráfico 35).

Gráfico 35. **Participación en comités de padres**

de familia por área, sexo y etnia

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Por rango de edad, el grupo de personas comprendido entre 35 y 50 años es el que más participa; y, según el ingreso, el quintil 1, seguido de los quintiles 5 y 4 (Gráfico 36). El último dato indicaría que los estratos con mayor y menor capacidad económica son, a la vez, los que más participan.

Gráfico 36. Participación en comités de padres por rango de edad y quintil de ingreso

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

4. GRUPOS DEPORTIVOS

El Comité Olímpico Ecuatoriano reporta la existencia de 12 federaciones olímpicas a nivel provincial. Además, se registran alrededor de 27 federaciones deportivas a nivel nacional. La Federación Nacional de Ligas Barriales cuenta con filiales en 21 provincias. La dirigencia y los deportistas que participan en estos espacios «llegan al millón», según se afirma en su página de internet. Se estructuran a nivel nacional en federación nacional, federaciones provinciales, federaciones cantonales, ligas y clubes.

Por área, el porcentaje de participación en la zona urbana es superior al rural. Por sexo, la participación del hombre es sensiblemente superior a la de la mujer. Según etnia, los mestizos e indígenas se relacionan más en espacios deportivos, en comparación con los blancos y los afroecuatorianos (Gráfico 37).

Al igual que en el caso anterior, frente al abandono del Estado de su papel rector y garante de derechos, bajo el modelo neoliberal, numerosas infraestructuras deportivas a nivel local fueron entregadas a la gestión de estas organizaciones, a cambio de poco o ningún apoyo estatal. Las organizaciones se hicieron responsables de dinamizar la actividad deportiva en barrios, comunidades, cantones, provincias e incluso a nivel nacional.

En este caso, la participación deportiva ha sido asumida como una actividad propia de la población masculina. Por ello, la mayoría de estas organizaciones ha excluido de su seno a las mujeres y se ha apropiado de los espacios deportivos comunitarios, fundamentalmente para uso de los varones. Esta tendencia se ve reflejada en los datos arrojados por la ENPC-2008, en los que se aprecia que los hombres se relacionan con este espacio asociativo en mayor proporción que las mujeres.

Gráfico 37. Participación en grupos deportivos por área, sexo y etnia

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Por edad, quienes más se relacionan con estos espacios pertenecen a los dos primeros rangos: de 17 a 24 años y de 25 a 34 años. La participación disminuye conforme avanza la edad. Por ingreso, las personas ubicadas en los quintiles más altos, 4 y 5, registran mayor participación, en contraste con el quintil uno (Gráfico 38).

Gráfico 38. Participación en grupos deportivos por rango de edad y quintil de ingreso

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

5. GRUPOS CULTURALES

La participación en espacios culturales se da por tres vías: a través de entidades públicas (Ministerio de Cultura, Casa de la Cultura, centros culturales municipales), por iniciativa privada, a través de varios eventos, y por iniciativa comunitaria.

Por área, la participación es ligeramente superior en la zona urbana que en la rural. Por sexo, la mujer participa algo más que el hombre. Según etnia, la población indígena registra el nivel de participación más alto, seguida de la población mestiza. Los afroecuatorianos muestran el porcentaje más bajo de participación (Tabla 3).

Tabla 3. **Participación en grupo cultural por área, sexo y etnia**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Tabla 4. **Participación en grupo cultural por rango de edad y quintil de ingreso**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Por edad, quienes más participan son los jóvenes entre 17 y 24 años. Les siguen las personas que tienen entre 35 y 50 años. El grupo de más de 65 años es el que menos participa. Por ingreso, el quintil más alto, el 5, es el que más participa, con una diferencia sensible en relación con el resto de quintiles. Le sigue el quintil 4, mientras que los quintiles del 1 al 3 registran porcentajes similares de baja participación en estos espacios (Tabla 4).

6. ASOCIACIONES ESTUDIANTILES

Las asociaciones estudiantiles se conforman al amparo del derecho de libre asociación de los jóvenes. La Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) se conformó a fines de 1942. «Las asociaciones de estudiantes nacen en nuestro país para ejercer el cogobierno universitario» (Bodero, sd). Nacen como una respuesta liberal a los criterios escolásticos imperantes en esa época en la universidad en general. Por su parte, la Federación de Estudiantes Universitarios Particulares del Ecuador (FEUPE) agremia a los estudiantes de las universidades particulares.

Por área, la participación estudiantil es mayor en la zona urbana. Por sexo, intervienen más los hombres que las mujeres. Según etnia, los mestizos participan más, seguidos por los blancos (Tabla 5).

Tabla 5. **Participación en asociación estudiantil por área, sexo y etnia**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Por edad, quienes más participan son, lógicamente, los jóvenes entre 17 y 24 años. Por ingreso económico, la población ubicada en el quintil 5 registra un mayor porcentaje de participación, seguida de los quintiles 4 y 3 (Tabla 6).

Tabla 6. **Participación en asociación estudiantil por rango de edad y quintil de ingreso**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

7. COMITÉS BARRIALES URBANOS Y RURALES

Los comités barriales son organizaciones con historia y amplia trayectoria en el Ecuador. No hay que olvidar que fueron ellos los que iniciaron, en el siglo XVIII, las rebeliones contra la Corona española e integraron los movimientos precursores de la Independencia.

A lo largo del siglo XX, con los procesos de urbanización en marcha, los comités barriales jugaron —y hasta hoy juegan— un papel clave, al generar presión a las autoridades para satisfacer, fundamentalmente, las demandas de servicios básicos. Han sido actores esenciales en toda la urbe y muchas veces han llegado a ser factores dirimientes para las políticas municipales y la participación política en lo local y en lo nacional, a través de los partidos políticos, las movilizaciones populares o como clientelas electorales. Son los primeros pisos de la acción colectiva, pues «poseen la capacidad de crear espacios públicos primarios y pueden ser actores privilegiados en la participación de las políticas urbanas y locales» (Olvera, 2003).

Desde la consolidación del proceso de urbanización en el Ecuador, estas organizaciones han cumplido un papel destacado en la constitución de bases de apoyo a los diversos movimientos y líderes políticos.

Según la ENPC-2008 (que integra la categoría barrial urbana y la rural en una sola pregunta), la participación en comités barriales es superior en el área rural frente a la urbana, y tiende a ser mayor en los hombres, en los indígenas (aunque también en mestizos y blancos) y en personas mayores de 35 años de edad (Gráfico 39). Por lo general, han sido personas adultas y hombres quienes han estado involucrados en los comités barriales. Estos espacios, al haber estado siempre configurados para la obtención de mejoras en la localidad, constituyen el instrumento seleccionado por los sectores populares y de bajos ingresos para superar sus necesidades apremiantes. Ello explicaría la amplia acogida a este tipo de organización en los quintiles 1 al 3, como se ilustra en la Gráfico 40. La pertenencia a algún comité barrial, que se registra en los demás quintiles de ingreso, cercana a 3%, revela la importancia de la asociatividad barrial para cualquier persona —independientemente de su nivel de ingreso—, en la medida que apunta a la satisfacción de las necesidades básicas, pero también a otros aspectos de la reproducción de la vida, como la convivencia vecinal, el buen estado y condiciones de la localidad y, sobre todo, la prevención de la inseguridad.

De acuerdo con el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), en la provincia de Pichincha existen 636 comités barriales que trabajan o gestionan, fundamentalmente, el acceso a servicios básicos, la legalización de la tierra o la consecución de obras públicas, como vías, parques y demás equipamiento comunitario (MIES, 2010).

Sin embargo, los procesos de urbanización también traen consigo estilos de vida individualistas, en los que las instancias colectivas de socialización tienden a desdibujarse. Dicho fenómeno explicaría el elevado índice de personas que nunca han participado: alrededor de 90%, según la ENPC-2008. Esta cifra contrasta con el alto número de comités barriales, cooperativas de vivienda, asociaciones vecinales, etc. Cabe puntualizar que estas organizaciones, por lo general, reconocen la participación de los propietarios y excluyen a

sus familias y a los arrendatarios.

Gráfico 39. Participación en un comité barrial/rural por área, sexo y etnia

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Gráfico 40. Participación en un comité barrial/comunitario por rangos de edad y quintil de ingreso

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

8. COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO

En el Ecuador, operan 37 cooperativas de ahorro y crédito reguladas por la Superintendencia de Bancos. Algunos problemas que enfrenta este sector están relacionados con los niveles transaccionales, reducidos debido a la imposibilidad legal de operar con cuentas corrientes, la restricción de costos para invertir en tecnología y el tipo de socios y clientes que tienen (Maldonado, Dura, Sibaja y Carella, 2007).

Según la ENPC-2008, el porcentaje de afiliados a cooperativas de ahorro y crédito es ligeramente superior en el área rural que en la urbana: 5,1% frente a 4,9%. Se registra una mayor participación de los hombres en las cooperativas (5,6%). No obstante, la presencia de mujeres también es significativa (4,4%). La apretada brecha entre ambos se explica por el acceso de las mujeres —especialmente jefas de hogar— a créditos y a la posibilidad de estar incluidas en la gestión de la cooperativa. En cuanto a etnias, tanto mestizos como indígenas y blancos han estado involucrados en este tipo de asociación. Los afroecuatorianos participan en menor proporción en las cooperativas (Tabla 7).

Respecto a edades, en su mayoría son personas en edad productiva (18-65 años) quienes forman parte o están vinculadas con las cooperativas. Las personas de los quintiles más altos de ingresos registran mayor cercanía a estas organizaciones (Tabla 8).

Tabla 7. Participación en cooperativas de ahorro y crédito por área, sexo y etnia

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Tabla 8. Participación en cooperativas de ahorro y crédito por rangos de edad y quintil de ingreso

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

9. COMUNIDAD/RECINTO

Desde los años veinte del siglo pasado, época en la que se promulgó la Ley de Comunas, varias comunidades rurales han utilizado esta figura jurídico-institucional para la defensa de sus derechos y el acceso a los beneficios del Estado en el sector rural. Este instrumento les ha provisto mecanismos legales para enfrentar a los terratenientes.

La comunidad como forma de organización tiene su origen en el ayllu prehispánico. Puede definirse como un colectivo con vínculos inter e

intrafamiliares que establece relaciones de reciprocidad, enmarcadas en un sistema sociopolítico y económico basado en la cosmovisión cultural de un pueblo o nacionalidad.

En la Costa, campesinos y montubios se refieren a su entorno territorial comunitario como recinto.

Según la ENPC-2008, tanto en la comuna como en el recinto se registra una participación significativa. El porcentaje más alto de participación corresponde a los indígenas, con 13,3%. La participación de los hombres es algo más alta que la de las mujeres (Tabla 9).

El nivel de participación es mayor en los quintiles de ingreso más bajos y en el área rural. Es posible que, en ambos casos, la carencia de servicios y los mayores niveles de pobreza obliguen a recurrir a la participación como mecanismo para conseguir la atención de las autoridades y satisfacer sus necesidades. En cuanto a edades, los niveles de participación de las personas entre 25 y 64 años son similares y cercanos al 3%, aproximadamente (Tabla 10).

Tabla 9. **Participación en comunidad/recinto por área, sexo y etnia**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

IO. JUNTAS DE AGUA

Este tipo de organización es muy importante en la zona rural. De ella depende el abastecimiento y administración del líquido vital para satisfacer las necesidades humanas y productivas.

Al respecto, la ENPC-2008 confirma una mayor participación en el área rural: 8,8% son afiliados activos y la mayoría son indígenas y hombres pertenecientes a los quintiles de más bajos ingresos. El grupo de afiliados más representativo corresponde a los rangos entre 35 y 65 años (Gráficos 41 y 42).

Gráfico 41. **Participación en juntas de agua por área, sexo y etnia**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Gráfico 42. **Participación en juntas de agua por rangos de edad y quintil de ingreso**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

II. ASOCIACIONES DE PRODUCTORES, COMERCIANTES O AGRICULTORES

Las asociaciones agrícolas de productores y comerciantes adquieren gran importancia en las zonas rurales. A través de ellas, la población campesina accede a créditos, mercados, tecnología, circuitos de comercialización, apoyos del Estado, entre otros beneficios.

Este tipo de organización y quienes participan activamente en ella guardan un perfil similar al descrito líneas arriba: mayor presencia en el área rural (2,3%), con mayoría de hombres (1,8%),

indígenas (2,9%) y mayores de 35 años. Los quintiles de ingreso 1, 2 y 5

muestran mayor involucramiento. La presencia del quintil de ingreso más alto (5) revela la organización de quienes poseen medios de producción, como tierra, plantaciones o ganado, a través de cámaras o gremios (Gráficos 43 y 44).

Gráfico 43. Participación en asociaciones de productores, comerciantes o agricultores por área, sexo y etnia

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Gráfico 44. Participación en asociaciones de productores, comerciantes o agricultores por quintil de ingreso

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

12. ORGANIZACIONES DE VOLUNTARIADO

El voluntariado se asocia, generalmente, con la solidaridad. Sin embargo, algunas organizaciones prefieren hablar de un voluntariado comprometido con el desarrollo humano, lo que requiere una acción organizada y con criterio político. En ese sentido, este podría ser un importante campo para impulsar la participación ciudadana y fomentar valores y procesos de integración social.

En el Ecuador, las organizaciones de voluntariado han surgido ante el deseo de colaborar en la solución de temas socialmente sensibles o de carácter comunitario. Para ello, realizan diversas actividades como aporte a la solución o mitigación de problemas. En estos espacios asociativos, participan, sobre todo, personas de clase media y clase alta, quintil 5. Esto puede explicarse por una mayor disposición de tiempo y recursos.

El voluntariado de carácter comunitario, según la ENPC-2008, es más dinámico en el área rural y cuenta con una mayor participación de los hombres indígenas, así como de personas mayores de 35 años (Tablas 11 y 12).

Hay que considerar que el sector indígena se ha caracterizado por desarrollar formas de trabajo solidarias y recíprocas, establecidas como prácticas institucionalizadas dentro de las comunidades. Un ejemplo de estas formas es la minga, que es un llamado al trabajo voluntario de los miembros de la comunidad para realizar obras de beneficio colectivo. La minga es uno de los activos más sobresalientes con los que cuenta la tradición andina y ha sido una herramienta útil para resolver muchas necesidades locales.

Tabla 11. Participación en organizaciones de voluntariado por área, sexo y etnia

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Tabla 12. Participación en organizaciones de voluntariado por rangos de edad y quintil de ingreso

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

13. ORGANIZACIONES RELIGIOSAS

Los avances en educación, el incesante intercambio cultural, el enorme avance de los medios de comunicación, entre otros factores, han creado condiciones socioculturales favorables para el desarrollo de la pluralidad religiosa en el país.

En consecuencia, la participación en estas organizaciones ha sucedido independientemente de la tradición católica y se ha orientado hacia otras corrientes del cristianismo, en particular, de tendencia evangélica. En los registros correspondientes, se cuentan 1484 organizaciones religiosas. De estas, la mayoría son evangélicas o afines, y 368 son católicas. Una minoría proviene de tendencias religiosas no cristianas. «El 66% de ecuatorianos se declara católico. Los fieles evangélicos superan actualmente el 12,5%. En tercer lugar, están otros cultos, entre ellos, iglesias históricas, y finalmente las sectas» (Vistazo, 2009).

Por área, los porcentajes de participación urbana y rural son similares. Según sexo, las mujeres participan más que los hombres. Por etnia, la participación blanca y mestiza es ligeramente superior a la indígena. La participación afroecuatoriana es levemente inferior (Gráfico 45).

Desde el enfoque etario, la mayoría de jóvenes no participa en espacios religiosos. En cambio, las personas mayores conservan sus nexos religiosos, más aún si su estrato económico corresponde al de mayor ingreso. Por edad, las personas en el rango de 50 a 64 años participan más en organizaciones religiosas que aquellas comprendidas entre los 17 y 34 años. Por ingreso, los quintiles 4 y 5 se relacionan más, mientras el quintil 1 es el que menos participa (Gráfico 46).

Gráfico 45. Participación en organizaciones religiosas por área, sexo y etnia

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Gráfico 46. Participación en organizaciones religiosas por rango de edad y quintil de ingreso

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

14. ORGANIZACIÓN DE MUJERES

«En el país están legalizadas más de 1500 organizaciones de mujeres, creadas desde 1998» (Diario El Comercio, 2009). La demanda por la igualdad en derechos laborales, la lucha contra la discriminación por género y la violencia intrafamiliar, la participación paritaria en las instancias de Gobierno, entre otras, han contribuido a la conformación de una gran diversidad de organizaciones en las que la mujer es un actor social y político.

Gráfico 47. Participación en organización de mujeres por área, sexo y etnia

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

La participación en estas organizaciones es algo superior en el área urbana que en la rural. Por sexo, y casi lógicamente, el porcentaje mayoritario corresponde a la mujer. Según etnia, la población indígena registra el porcentaje participativo más alto, seguida por la población mestiza. Quienes menos participan pertenecen a la población blanca (Gráfico A1).

Por edad, las personas entre 35 y 50 años registran mayor participación en este espacio organizativo, seguidas por aquellas entre 25 y 34 años. Los rangos

de 17, 24 y de más de 65 años registran menos participación (Gráfico 48).

Gráfico 48. Participación en organización de mujeres por rango de edad y quintil de ingreso

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

15. COLECTIVOS O ASAMBLEAS

La participación en colectivos o asambleas es baja, según indican los datos de las Tablas 13 y 14: los índices son menores a 1%. Esto indica que es una forma poco extendida de organización y participación: 97% de los encuestados afirma nunca haber participado de esta manera.

Sin embargo, dentro de los bajos índices de participación que presentan estos espacios asociativos, son las áreas rurales, los grupos indígenas y los quintiles de ingresos menores los que muestran mayor participación en los colectivos o asambleas.

Tabla 13. Participación en colectivos o asambleas por área, sexo y etnia

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Tabla 14. Participación en colectivos o asambleas por rangos de edad y quintil de ingreso

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

16. CONCLUSIONES

En términos generales, los indicadores muestran que la participación asociativa en el Ecuador es baja. Los porcentajes inferiores a 10% en cada una de las organizaciones analizadas revelan que la ciudadanía está alejada de espacios colectivos de socialización y de asociatividad.

A pesar de los bajos índices de participación en estos espacios asociativos, es posible leer algunas tendencias que dan pautas sobre este tipo de participación. Una primera lectura muestra que los espacios de participación asociativa tienen mayor presencia en el mundo rural. Los hombres participan más que las mujeres en estos espacios. En términos generacionales, las personas en edad adulta mantienen mayor presencia que las jóvenes. Por quintiles de ingreso, las personas ubicadas en los niveles del 1 al 3 participan más que las ubicadas en los niveles más altos.

Asimismo, se puede concluir que las organizaciones que manejan capitales u otro tipo de recurso económico, como cooperativas de ahorro y crédito o gremios, evidencian una participación mayoritaria de los quintiles de ingresos medio y alto. Estos datos contrastan con el criterio que sostiene que estas instituciones atienden a la población de menores ingresos.

Otro aspecto relevante es el número considerable de personas que alguna vez participó en estos espacios asociativos como medio para satisfacer demandas o necesidades concretas. Una vez satisfechos esos intereses particulares, las personas se alejan de tales organizaciones.

Sin embargo, estos espacios asociativos se hallan íntimamente insertos

en el tejido social y, consecuentemente, constituyen instancias organizativas en las que la ciudadanía despliega y realiza buena parte de su vida social: desde el apoyo a un equipo de fútbol barrial, la participación en un comité de padres de familia y el activismo en un sindicato hasta la relación con un colectivo cultural, entre muchos otros.

La multiplicidad y diversidad de espacios asociativos presentes en la sociedad ecuatoriana deben ser consideradas cuando se trata de plantear la reconstitución del tejido social, a la luz de la democracia participativa y comunitaria. La trayectoria organizacional de estos espacios constituye un acumulado histórico inalienable al momento de repensar los alcances, mecanismos y procedimientos para desplegar el ejercicio efectivo de los principios que sustentan la construcción de la sociedad ecuatoriana del Buen Vivir.

CAPÍTULO 4

PARTICIPACIÓN EN LA INSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO

JANETH SANTAMARÍA ACURIO

Para ampliar el campo de análisis sobre las tendencias participativas en el Ecuador, y reflexionar más allá de sus dimensiones electorales, asociativas o no convencionales, en este capítulo se indaga, analiza y reflexiona, a partir de los resultados de la ENPC-2008, el grado de involucramiento e implicación de los actores sociales en los dispositivos y procesos de relación con la institucionalidad del Estado. En este capítulo, se aborda la experiencia de los denominados consejos sociales de derechos o Consejos para la Igualdad, como un espacio de interlocución sociedad-Estado que consolida un modelo de gestión mixto en la dirección política y que asume nuevos retos y funciones con la nueva Constitución (Recuadro I).

La Constitución de 2008 articula las instituciones de la democracia representativa con nuevos espacios, mecanismos e instancias de participación efectiva de la ciudadanía en la gestión del poder y del Gobierno. Estos espacios, complementarios a los mecanismos de la democracia representativa, constituyen esferas de interacción Estado-sociedad que afianzan la participación como un derecho y principio de gestión de la institucionalidad pública.

Como señala Ramírez (2008, 2009), varios estudios realizados en América Latina demuestran que, luego del proceso de transición democrática de la región, se dieron cambios en el modelo de relaciones sociedad civil-Estado, que apuntaron a varios objetivos: legitimar el trabajo del Gobierno, promover la transparencia de la acción gubernamental, mostrar una actitud positiva de los funcionarios públicos con respecto a la sociedad civil y generar nuevas legislaciones en materia de desarrollo social frente a los impactos de la crisis económica.

Por otro lado, los nuevos actores sociales y colectivos se disputan espacios de representación política frente al poder del Estado en un contexto de crisis económica y social, producto de la aplicación de medidas de ajuste estructural y condiciones de subordinación de género, cultural etc., que afectan en mayor proporción a grupos y sectores tradicionalmente discriminados.

Así, las interfaces socio-estatales son entendidas como espacios constituidos para el intercambio de saberes entre agentes del sector público y actores sociales individuales o colectivos. Esta relación se produce de forma asimétrica y contradictoria, entre el conflicto y la cooperación, ya que funciona desde diversos proyectos ideológicos, sociopolíticos y, además, parte de la necesidad de los actores sociales de constituirse como sujetos de derechos frente al

Estado. En este espacio de interrelación, se producen diversos intercambios que inciden en la gestión de las acciones e incorporan globalmente las experiencias, intereses y necesidades para buscar la equidad en lo político, lo económico, lo social, lo cultural, lo material, lo simbólico, lo colectivo, lo interpersonal, y en las subjetividades.

En la agenda de reforma del Estado, se encuentran innovaciones institucionales e iniciativas favorables a la participación ciudadana en las instituciones del Gobierno central, y algunas de ellas ya se han

implementado. Entre otros mecanismos de interrelación Estado-sociedad, tenemos mesas de diálogo, elaboración participativa de leyes y normativas, convocatorias de gobiernos locales, consultas ciudadanas, foros de discusión sobre políticas sectoriales, gabinetes itinerantes, redes mixtas de actores públicos y privados, procesos de planificación participativa y consejos consultivos. Todas estas iniciativas están orientadas a una nueva democracia y nuevas formas de relación entre la ciudadanía, las organizaciones y la institucionalidad del Estado (Molina, 2008).

Se otorga protagonismo a los distintos niveles de Gobierno: municipios, juntas parroquiales y prefecturas. Estos adquieren «un perfil más dinámico, tanto en su papel como gestores de nuevas competencias, como en su rol de articuladores de actores políticos y sociales interesados en desencadenar diversas iniciativas para el desarrollo... [Estos] procesos—lentos, inconclusos y ambivalentes— han tenido como rasgo convergente el hecho de haber incidido en propiciar algunos niveles de implicación y participación ciudadana en los procesos políticos, en las dinámicas de gestión [que abarcan el ciclo de las políticas públicas]» (Ramírez, 2009).

Cabe indicar que los niveles de institucionalización de las dinámicas participativas y sus efectos concretos no son homogéneos. Sin embargo, en este momento de consolidación democrática del Estado, la demanda y la oferta de canales participativos propicia la reconfiguración de fuerzas sociales necesarias «para contribuir al control colectivo, institucionalizado de las condiciones y decisiones políticas que afectan su destino común» (SENPLADES, 2009: 27).

I. LA PARTICIPACIÓN EN INTERFACES SOCIO-ESTATALES

La ENPC-2008 revela que el componente de participación en la institucionalidad y la gestión pública es el «más débil», si se lo compara con la participación asociativa y no convencional. A nivel nacional, apenas 3% de los informantes consultados participan en este ámbito. Dicha tendencia se repite en cuanto a la participación por área, tanto urbana como rural.

Esto plantea un desafío: la consolidación de espacios de participación en interfaces socio-estatales. En este ámbito, el Estado debe estructurar una institucionalidad formal y real, capaz de concretar el ejercicio y reconocimiento del derecho a la participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales en el rediseño de las instituciones públicas, en el ciclo de las políticas públicas en todos los niveles de Gobierno (Gráfico 49).

Gráfico 49. **Participación por área**

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

En el caso de la participación en interfaces socio-estatales por sexo, se repite la tendencia general del país: los hombres participan «más» que las mujeres (4% y 2%, respectivamente), lo que representa 50% menos de participación femenina en comparación con la masculina (Gráfico 50).

Gráfico 50. Participación por sexo

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Estos resultados reflejan que, en la práctica, todavía operan mecanismos de exclusión institucionales, sustentados en formas veladas de discriminación. En ese sentido, es necesario incidir en la generación de acciones positivas institucionales desde el Estado, que posibiliten visibilizar las demandas de las mujeres y su efectiva participación en igualdad de oportunidades. Hay que romper la mirada homogénea y evidenciar que «las masculinidades y feminidades han estado implícitas en un “nosotros” indiferenciado, olvidando la complejidad de los vínculos entre género y poder» (Cañete, 2004: 53).

En relación con los quintiles de ingreso, al igual que en la participación asociativa y no convencional, el quintil más rico alcanza el nivel más alto de participación en interfaces socio-estatales, equivalente a 4%. El porcentaje más bajo de participación se ubica en los quintiles de ingreso 2 y 3, con 2%. Es necesario, entonces, equiparar las tendencias a la hora de impulsar la universalización de la participación, para lograr que los sectores tradicionalmente excluidos se incorporen a los mecanismos de la democracia participativa (Gráfico 51).

Gráfico 51. Participación por quintil de ingreso

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

Según los rangos de edad, el grupo que registra mayor participación en interfaces socio-estatales es el comprendido entre 50 y 64 años, con 4%. El que menos participa es el que corresponde a más de 65 años, con 2%. La participación de los demás grupos equivale a 3% (Gráfico 52). Estos resultados podrían tener relación con una mayor o menor disponibilidad de tiempo para estas actividades. Entonces, resulta pertinente repensar fórmulas que tomen en cuenta esta disponibilidad de tiempo «libre» y los tiempos de trabajo doméstico no remunerado, entre otros. En segmentos específicos, como mujeres e indígenas, es necesario adaptar nuevas fórmulas de participación que consideren estas variables. La gestión pública debe adecuarse a estas particularidades de los sujetos sociales y no al contrario.

Gráfico 52. Participación por rangos de edad

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

La participación en interfaces socio-estatales por grupo cultural confirma la tendencia significativa en el Ecuador referente a una mayor participación indígena (6%), en contraste con la población que se identifica a sí misma como blanca (2%), como se observa en el Gráfico 53.

Gráfico 53. Participación por autodefinición

Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES.

En resumen, podemos decir que las tendencias de participación en interfaces socio-estatales confirman que, en el país, la probabilidad de participar presenta un comportamiento cuadrático en lo referente a la edad: a medida que la persona envejece, aumenta su probabilidad de participar, hasta llegar a un tope máximo entre los 54 y 60 años. Se comprueba, asimismo, que la etnia indígena

es la que presenta mayor probabilidad de participar respecto al resto de etnias.

Como se afirmó anteriormente, la ENPC-2008 pone en evidencia la limitada participación social en la institucionalidad y en la gestión pública, en comparación con la participación asociativa y no convencional. La exigua participación a nivel nacional, equivalente a 3%, se repite en las áreas urbana y rural, donde se reproducen inequidades de género y culturales.

Estas aproximaciones muestran que la consolidación de una democracia plena supone una activa participación de las diversas expresiones de la ciudadanía en la vida pública, la existencia de organizaciones sociales autónomas y el fortalecimiento de un tejido social articulado a las instituciones de la democracia representativa. En este sentido, la Constitución de 2008 desarrolla un conjunto de normas que establecen la participación como un principio de la gestión pública y un derecho en su ámbito específico, que es la interfaz socio-estatal, tanto en el rediseño de las instituciones públicas como en el ciclo de las políticas públicas en todos los niveles de Gobierno.

Entonces, el fortalecimiento de la dimensión participativa en la interface socio-estatal demanda (Proyecto de ley de Participación ciudadana, 2009: 6).

- Configurar órdenes legales e institucionales que dinamicen la capacidad de organización colectiva y autónoma de la sociedad;
- Generar mecanismos institucionales que aseguren el cumplimiento pleno del derecho a la participación;
- Propiciar formas de incidencia de la ciudadanía en el sistema político;
- Articular la participación a todo el ciclo de las políticas públicas, como un principio de la gestión institucional.

Esto no implica que el objetivo último sea estandarizar las distintas formas de participación, muchas de las cuales se desarrollan fuera de la institucionalidad pública. El desafío es promover incentivos para las organizaciones y la ciudadanía flexibles y adaptables a la multiplicidad de formas y dinámicas en los territorios y en los distintos niveles de Gobierno.

2. LOS CONSEJOS SOCIALES DE DERECHOS: ESPACIO DE INTERLOCUCIÓN SOCIEDAD-ESTADO

El proyecto político de la Revolución Ciudadana entiende al Estado como un actor fundamental del cambio, principalmente en la distribución y provisión universal de un conjunto de bienes y servicios públicos destinados a asegurar la vigencia de los derechos fundamentales de las personas. Se sustenta en un modelo de participación ciudadana y de las organizaciones sociales en la gestión pública, que propicie nuevas condiciones sociales para eliminar las brechas de desigualdad que afectan especialmente a nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas, mujeres, afroecuatorianos, niños, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad.

Los consejos sociales de derechos, hoy denominados «Consejos para la Igualdad» en la Constitución de 2008, constituyeron desde su origen en un espacio de interlocución sociedad-Estado.

¿En qué contexto político y social surgieron? ¿Cuáles fueron sus problemas

y límites en el Estado neoliberal? ¿Cómo contribuyeron en la consolidación de un modelo paritario de representación (Estado-sociedad civil)? ¿Cuáles fueron sus logros y los desafíos que asumen en la reforma democrática del Estado, en el marco de la nueva Constitución de 2008? Son preguntas que orientan la reflexión.

Los consejos sociales de derechos se crearon en la segunda mitad de la década de los noventa e inicios del siglo XXI. Su surgimiento se entiende en la emergencia, resistencia y movilización de nuevas actorías sociales: movimiento indígena, mujeres, niñas, niños y jóvenes, y movimiento ecologista, que dan cuenta de un tipo de institucionalidad caracterizada por «conferir» particulares espacios de representación política a nuevos actores colectivos en instancias ejecutivas del Estado. Esta nueva institucionalidad fue empujada «de abajo hacia arriba», se expresó en la existencia de los Consejos de las Mujeres, la Niñez y la Adolescencia, las Discapacidades, las Nacionalidades y Pueblos, los Afroecuatorianos, los Montubios y, bajo otro esquema, de la Juventud y de los Adultos Mayores (SENPLADES, 2008).

Los procesos de movilización social se afirmaron políticamente en el marco de la Asamblea Constituyente de 1998, en donde se obtuvo una Constitución que consolidó un modelo privatizador del Estado. «Se produjo un retroceso en cuestiones fundamentales: cambió lo dispuesto en la Constitución de 1979, implantando una relación Estado-economía de corte privatizador que limitó la representación

política. Eliminó disposiciones que establecían el control del Estado sobre los principales recursos naturales y servicios» (Ayala, 2007: 24). «Se puso en el debate central y como temas “duros” la gobernabilidad, las reformas al sistema político desde un modelo concentrador de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y de los organismos de control y regulación del Estado, por parte de los partidos políticos. Esto posibilitó el desmantelamiento del Estado, facilitando desde el ámbito jurídico la aplicación práctica del neoliberalismo» (Santamaría, 2009: 22-23). A la par, se «reconocieron», por la presión de las organizaciones sociales, nuevos derechos y se delinearon estructuras que reflejan una debilidad institucional que deviene del modelo impuesto.

En las agendas de los movimientos sociales se incorpora la necesidad de la interlocución e interrelación con el Estado, desde donde, contradictoriamente, también se posiciona y presiona. Si bien este modelo reproduce en varios ámbitos los límites de la democracia liberal y sus lógicas de subordinación a los sujetos sociales, también posibilita repensar y concretar espacios de representación paritaria entre el Estado y la sociedad civil, con particulares funciones, así como recrear formas de incidencia en la gestión de lo público. Por otro lado, como aportes desde la exigibilidad de los derechos, a diferencia de otras instancias del Estado, se construyó un modelo de representación paritaria en la institucionalidad. Ello ocurrió, por ejemplo, en el caso del Consejo Nacional de las Mujeres, aun en contra de varios intentos de los gobiernos de turno para impedir que se derogara el modelo paritario de representación entre Estado y organizaciones de mujeres. En esta relación Estado-organizaciones, se producen avances contracorriente en materia de reconocimiento de derechos en la Constitución de 1998 y en leyes específicas, como: Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, Ley de Maternidad Gratuita, Reformas al Código Penal, Código de la Salud y Ley de

Cuotas, que serán determinantes en el ámbito de la participación política de las mujeres ecuatorianas en esta última década. Todo esto fue posible a través de la articulación de alianzas y esfuerzos coordinados, no exentos de disputas, contradicciones y rupturas entre las organizaciones del movimiento de mujeres e instancias del Estado. A estas instancias estatales, acceden especialmente mujeres que pertenecen o tienen vínculos de diverso tipo con las organizaciones de mujeres, como es el caso de la Comisión Especializada Permanente de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia del ex Congreso Nacional, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Nacional de las Mujeres (Santamaría, 2009: 24-25).

Los consejos sociales se convierten, así, en una expresión institucional de los avances de las organizaciones sociales frente a las políticas neoliberales de los años noventa, caracterizados por otorgar espacios particulares de representación política en su conducción a los nuevos actores colectivos en instancias del Estado. Otros elementos que se pueden considerar fueron los avances en la legislación internacional de derechos humanos y la «presión difusa» de los discursos, recursos y acciones de organismos internacionales de cooperación internacional y del Sistema de Naciones Unidas, y las estrategias y activismo nacional e internacional de los movimientos sociales (SENPLADES, 2008).

Tabla 15. **Consejos Sociales**

Fuente: SENPLADES, 2008. Elaboración: SENPLADES.

La creación de los consejos sociales de derechos permitió que algunas organizaciones sociales y movimientos puedan incidir directamente en ciertos segmentos de la institucionalidad estatal, en su funcionamiento efectivo dentro de la estructura del poder Ejecutivo, pero con permanentes conflictos y algunos problemas. Por ejemplo:

Problema de representatividad: la composición colegiada de los consejos sociales de derechos abrió un canal de participación política de la sociedad civil en el poder Ejecutivo, pero no todas las organizaciones sociales formaron parte de los procesos de selección de los cuerpos directivos.

Problemas relacionados con la multiplicidad de funciones: los consejos sociales de derechos cumplieron la función de rectores de políticas públicas. Bajo este papel, diseñaron planes, programas y proyectos, muchos de los cuales eran ejecutores de acciones. La carencia de poder político institucional hizo que progresivamente se convirtieran en espacios de ejecución de programas y proyectos desconectados del resto de la política pública. Al mismo tiempo, los escasos recursos asignados se redistribuyeron en pocas organizaciones, a través de la ejecución, en el afán del Estado de trasladar sus responsabilidades y obligaciones. Esto produjo, en ciertos casos, relaciones clientelares en sus estructuras.

Problemas técnicos e institucionales: el emplazamiento de los consejos sociales de derechos, si bien ha mantenido grados de autonomía en sus líneas de coordinación con las demás instituciones estatales, sobre todo con los ministerios, ha sido difuso y relegado a un segundo plano, dentro del funcionamiento global del poder Ejecutivo. Como resultado, el Estado ecuatoriano construyó una institucionalidad que generó, en estos ámbitos, políticas públicas marginales en las agendas del Gobierno.

Sin embargo, es posible entender que la estrategia política en la que

actuaron estas instancias correspondió a un espacio en disputa, en relación con líneas de movilización frente a un Estado que estructuró relaciones de poder frente a las organizaciones sociales. Al mismo tiempo, permitió repensar, recrear desde la actoría social de la sociedad civil, nuevas formas de incidencia de la ciudadanía y de las organizaciones en la gestión pública (Santamaría, 2009: 26).

3. LOS CONSEJOS PARA LA IGUALDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 2008: NUEVAS OPORTUNIDADES

La Constitución de 2008, dentro del conjunto de instituciones que integran el sector público del Estado ecuatoriano, ubica a los Consejos Nacionales para la Igualdad, como los «órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos» (Constitución de la República, 2008). Los Consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidades y movilidad humana». Más aún, determina que estos organismos deberán estar integrados de forma paritaria por representantes de la sociedad civil y del Estado, y que su estructura, funcionamiento y forma de integración se regularán de acuerdo con los principios de alternabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo.

Se enfrenta el reto de propiciar la consolidación de Consejos para la Igualdad que, sobre la base de un modelo de gestión participativa de las organizaciones sociales, atraviese toda la institucionalidad estatal. Para este efecto, los Consejos asumen un rol preponderante, que contribuye a la eliminación de todas las formas de discriminación, desigualdad y la garantía de los derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, para conseguir que los respectivos enfoques sean transversales a la gestión pública.

Para ello, es necesario que operen bajo adecuadas condiciones institucionales, financieras y técnicas y que alcancen un estatuto orgánico acorde con la importancia de las funciones que el Estado les ha asignado. Bajo estas premisas, la reforma de los Consejos para la Igualdad, en el marco de la Constitución de 2008, exige:

- Encontrar un adecuado anclaje institucional de los Consejos en la estructura del Estado, que les permita cumplir de forma efectiva sus funciones;
- Construir políticas que se fundamenten en el reconocimiento de la igualdad en la diversidad de género, cultural, generacional, entre otras;
- Transversalizar en todo el ciclo de las políticas públicas los enfoques de igualdad de género, étnico, generacional, entre otros, no como cuestiones aisladas y marginales, asociadas solamente a determinadas políticas sociales de protección social, sino para contrarrestar los efectos de desigualdad que puedan tener las políticas generales;
- Generar espacios de coordinación institucional entre los Consejos y las principales instancias del Estado;

- Coordinar y monitorear técnicamente las políticas públicas en todos los niveles de Gobierno;
- Contar con una representación amplia y plural de la sociedad civil;
- Fortalecer la participación y la actoría social.

La transversalización supone la reorganización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos, de modo que los enfoques de igualdad en la diversidad se incorporen en las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas (López y otros, 2007).

Supone una visión integral del proceso de transformación político-institucional, que no se limita a enfocar algunos momentos o partes de los procesos políticos o introducir sólo ciertos elementos correctores, indicadores o herramientas en el nivel técnico, sin prever recursos y herramientas operativas. Es necesario producir cambios de fondo en la política, en la estructura y en la cultura organizacional de las instituciones, y en las formas de hacer política hacia modelos y estructuras más equitativas.

Esto, desde la perspectiva de las instituciones productoras y gestoras de políticas, significa la oportunidad de ampliar el impacto de las políticas públicas y requiere, para su implementación, condiciones políticas e institucionales adecuadas, como:

- Introducir cambios en la política institucional, en planes, objetivos, estrategias y acciones;
- Desarrollar capacidades humanas, técnicas, políticas y de gestión;
- Elaborar metodologías de análisis y programación en las actividades de planificación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas;
- Coordinar de manera eficiente con las instancias rectoras y ejecutoras;
- Diseñar y producir instrumentos, normas y estándares que permitan medir, dar seguimiento y evaluar los procesos en el ciclo de la política pública;
- Definir principios y conceptos comunes, alcances y dimensiones;
- Asignar lugares que reflejen las prioridades políticas y optimizar sus procesos de gestión para lograr eficacia, eficiencia y economía;
- Promover una cultura organizativa orientada hacia la igualdad y no discriminación;
- Desarrollar programas de formación en el principio de igualdad en la diversidad;
- Aplicar el análisis de género, etario, de discapacidad y diversidad cultural de manera sistemática, incluyendo datos desagregados y estadísticas;
- Poner en marcha sistemas de asignación clara de responsabilidades y rendición de cuentas;
- Manejar y asignar recursos humanos y financieros adecuados, suficientes y oportunos;
- Desarrollar el trabajo en redes;
- Permear el principio de igualdad en la diversidad en los procesos de planificación en los niveles regional, provincial, cantonal y parroquial, con participación de mujeres, personas con discapacidad, niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, indígenas, pueblos y nacionalidades.

CAPÍTULO 5

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS LOCALES

PATRICIA SARZOSA

En plena vigencia del neoliberalismo, al igual que en otros países de la región, fue emergiendo en Ecuador una corriente de desarrollo denominada desarrollo local. Su contexto fueron los marcos legales de la descentralización, la tercerización, modernización del Estado, privatización de servicios públicos y una creciente preocupación por los temas ambientales.

Durante los últimos 15 años, en varios países de América Latina, se han discutido al menos tres formas de ver la participación ciudadana y la descentralización. Una, basada en la matriz neoliberal, planteaba: mercado libre, Estado pequeño, descentralizado, preferentemente privatizado, con alguna racionalidad tecnocrática, con un sujeto social, autogestionario, despolitizado, actuando en el marco de una participación ciudadana funcionalizada al sistema:

Es decir, una participación sin ninguna connotación política, entendida simplemente como movilización autogestionaria de los individuos para el logro de objetivos particulares (Velásquez, 2002).

Una segunda perspectiva es la corriente del Desarrollo Humano, en que el tema de participación ciudadana es visto como un elemento fundamental. Según esta corriente, el desarrollo tiene que ver con

la existencia de oportunidades para todos. Los elementos esenciales para el desarrollo, desde esta perspectiva, son la productividad, la equidad, la sostenibilidad y la «participación ciudadana», en tanto el desarrollo debe ser efectuado por las personas y no sólo para ellas, lo que hace necesaria su participación en la toma de decisiones. Esta corriente ha sido impulsada por varios organismos de cooperación al desarrollo.

El Desarrollo Humano es un proceso mediante el cual se busca la ampliación de oportunidades para las personas, aumentando sus derechos y capacidades. Este proceso incluye varios aspectos de la interacción humana, tales como: la participación, la equidad de género, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos y otros que son reconocidos por la gente como necesarios para ser creativos, productivos y vivir en paz (PNUD, 2002).

Una tercera visión de la participación proviene de la izquierda social y política que recreó, en espacios locales, varios lineamientos y estrategias de la denominada «democracia radical», bastante discutida en espacios como el Foro Social.

Para la democracia radical, la participación ciudadana es la vía para la construcción del poder popular, del poder ciudadano, y para incluir en este proceso a todos los sectores con carencias de ciudadanía: indígenas, afros, mujeres, jóvenes, ambientalistas, etc.

Para algunos sectores del movimiento indígena, la participación debe entenderse en el marco de la denominada Democracia Comunitaria del Estado Plurinacional, que requiere un reordenamiento del Estado para la participación plena de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como de los otros sectores organizados. La democracia, según la propuesta del movimiento indígena, debe ser anticolonialista, anticapitalista, antiimperialista y antisegregacionista.

Muchos procesos locales participativos buscan al menos un mayor equilibrio entre el crecimiento económico con equidad, la sustentabilidad ambiental, la justicia y la inclusión social. En Bolivia y Ecuador, el *sumak kawsay* fue perfilándose como la alternativa al concepto de desarrollo. «Los gobiernos locales, en tanto referentes inmediatos de la población para la satisfacción de sus necesidades, se han convertido en escenarios notables de competencia política» (Velásquez, 2002).

Uno de los procesos participativos más difundidos ha sido, sin duda, el de los Presupuestos Participativos, en especial el desarrollado en Brasil, concretamente el de Porto Alegre (Estado de Rio Grande do Sul), que se viene trabajando desde 1989. Al ganar las elecciones para la Prefectura de la ciudad, el PT (Partido dos Trabalhadores) inició el Presupuesto Participativo (PP). Ello supuso diseñar instancias de participación que permitieran a la ciudadanía de Porto Alegre decidir los criterios para la elaboración del presupuesto de la ciudad. Así se institucionalizó formalmente el PP como el eje de la formulación de las políticas públicas en Porto Alegre. Según los promotores del PP en Porto Alegre, este tiene por objetivo:

...involucrar a los ciudadanos, no sólo beneficiarios, sino principalmente conocedores de sus problemas y necesidades en el manejo y la administración del presupuesto designado por el gobierno local para el gasto en inversión social [...] lo cual representa una experiencia revolucionaria de planificación democrática que se contrapone a la visión tecno-burócrata de planificación central (De Sousa, 1998).

Esta herramienta ha sido difundida en América Latina, África, Asia y Europa del Este, como un instrumento de gestión que incrementa la gobernabilidad local.

A la experiencia de Porto Alegre, se suman otras 400 ciudades que, en los últimos 15 años, han acogido, de manera heterogénea, esta forma de hacer políticas públicas (FSM, 2002). Entre estas experiencias, destacan, con distintos entornos sociales, casos como San Joaquín, en Chile¹, Arequipa, en Perú², y Cotacachi, Saquisilí, Nabón y los municipios de la CGLA en el Ecuador. En todos estos casos, es visible, desde la cotidianidad de las comunidades políticas, una forma de entender al gobierno como:

¹ Ver las memorias documentadas del proceso de PP en San Joaquín en: www.por-talciudadano.cl/archivos/HACIA%20UNA%20DEMOCRACIA%20DELIBERATI-VA.pdf (visitada el 12 de enero de 2008).

² Ver detalles metodológicos y documentos de la experiencia de Arequipa en los municipios de Bustamante y Rivero y Mollendo en: www.labor.org.pe/oficina-arequipa/noti-cias/arequipa-noticias-01.php?kdigo=302 visitada el 10 de enero de 2008.

... un proceso dinámico de construcción colectiva no sujeto a los resultados; de diálogo entre los miembros de la comunidad; donde los actores estatales no son el centro absoluto de la red política; en el cual existe interdependencia (Ramírez, 2004).

En el caso ecuatoriano, las denominadas gestiones «innovativas» (Torres, 2004) se iniciaron en el año 1992, con 6 pequeños municipios rurales. Luego se ampliaron a 12 en las elecciones de 1996³. Para el año 2000, la cifra subió a 8 consejos provinciales, 52 municipios y numerosas juntas parroquiales.

Buena parte de estas experiencias fueron lideradas por autoridades provenientes del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, cuya acción empezó oficialmente en 1996. Su propuesta amplia aglutinó distintos sectores y logró sus primeras 6 alcaldías en esa época. Para el 2003, Pachakutik obtuvo 28 alcaldías y 5 prefecturas, ubicadas sobre todo en la Sierra central. A fin de que estos gobiernos locales desarrollaran una orientación política común, el Movimiento decidió que trabajaran formas de gobierno local participativas. Poco después, se conformó la Coordinadora de Gobiernos Alternativos. Fue un espacio para generar debates y propuestas metodológicas, justamente, sobre mecanismos de participación ciudadana y de descentralización.

El acceso a estos poderes locales de movimientos sociales y/o partidos de izquierda ha generado experiencias exitosas de gestión local, que combinan liderazgos políticos progresistas, transparencia y honestidad en el manejo de los recursos públicos, con una institucionalidad participativa y mecanismos de control social.

La clave parece ser la creación de un entorno de gobernabilidad democrática, en la que los distintos actores locales se ponen de acuerdo sobre prioridades de la gestión en función de necesidades e intereses colectivos (Velásquez, 2002).

Ciertamente, en nuestro país, las experiencias de gobiernos locales alternativos no son numerosas, si se toma en cuenta que en total hay 219 municipios y 22 prefecturas.⁴

Sin embargo, su potencialidad y efecto demostrativo han sido muy fuertes. Varias de estas experiencias han sido reconocidas internacionalmente como esfuerzos serios de democratización y han servido de inspiración para otros procesos en el Ecuador y en América Latina. Tales son los casos de los municipios de Cotacachi, Otavalo, Guamote, Nabón, Esmeraldas, Cuenca y los gobiernos provinciales de Tungurahua y Cotopaxi, etc. Cabe indicar que la mayor parte de experiencias se localiza en el ámbito municipal, quizá porque el municipalismo ha experimentado un mayor desarrollo en la historia del país.

I. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO LOCAL

³ El proceso histórico de participación social del movimiento indígena se perfiló mucho antes. La conformación del MUPP-NP se realizó en el marco de una alianza del movimiento indígena con otros sectores. Posteriormente, se constituyó Pachakutik como el «brazo político» de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

⁴ En 1979, el Ecuador tenía 114 municipios y hoy son 219. La mitad de ellos tienen menos de 25 años, y el 78%, menos de 50 mil habitantes.

La participación ciudadana se relaciona con la democracia participativa. No se la podría reducir a un método o un conjunto de técnicas. Es una condición que permite a los ciudadanos, en su dimensión individual y en su dimensión colectiva, informarse, dar opiniones, formular propuestas y ser parte de las decisiones.

La participación ciudadana no es exclusiva de los escenarios locales. En la actual Constitución, se disponen algunos mecanismos de participación ciudadana y democracia directa, como el plebiscito, referendo y consulta previa.

Sin embargo, las experiencias más ricas y novedosas se han implementado en escenarios locales. La capacidad de innovación en relación con procedimientos, marcos legales, institucionalidad y legitimación en el contexto social ha dependido de la voluntad y el compromiso político de las autoridades locales, pero también de los niveles de organización social local. No todas las experiencias han logrado superar los niveles consultivos.

Los procesos participativos han sido implementados durante años a través de varias estrategias, como la formulación de agendas, planes, presupuestos participativos, observatorios, veedurías, etc. Se han desarrollado, asimismo, varias herramientas para facilitar y organizar la participación: diagnósticos participativos, planes participativos, presupuestos participativos, inclusión de enfoques específicos, como el enfoque de género, el enfoque ambiental y, últimamente, el enfoque generacional. Esta batería de herramientas, correctamente articuladas, contextualizadas y aplicadas, formaría parte de lo que Torres (2004) define como metodología participativa.

Cuando los gobiernos locales, desde un enfoque de democracia participativa, abren o proponen canales de participación ciudadana, implementan, a su vez, procedimientos, normas y reglas para organizar la participación y recoger, ordenar y concertar la demanda de la ciudadanía sobre el gobierno local.

Innovan, también, procedimientos democráticos, como la transparencia de procesos municipales: exposición pública de presupuestos, balances, rendición de cuentas y formas de control contra la corrupción.

Los canales de participación que se han abierto en nuestro país son múltiples: asambleas ciudadanas, asambleas parroquiales y parlamentos populares o indígenas, con el propósito de «enlazar al capital social existente, e incluir a la población en las decisiones y gestión de políticas locales» (Torres, 2004).

La efectividad de los procesos de participación en los espacios locales supondría, para Torres, «acuerdos previos entre el gobierno y las sociedades locales [...], motivos suficientes y convicción acerca de la utilidad de la participación» (Torres, 2004).

Al evaluar los procesos locales participativos en el Ecuador, se advierte que no siempre responden a un concepto integral. Ello dependería de diferentes criterios, como:

- La voluntad política de las autoridades, que algunas veces miran el tema de la participación como un neoclientelismo;
- Una visión tecnócrata de la participación, que usa instrumentos y herramientas por fuera de una visión alternativa e integral del desarrollo. Esto podría relacionarse con lo que Campuzano (2002) denomina la participación «tecnificada y frágil»;
- Una visión sistémica de la participación, que articula los mecanismos de participación en varios momentos: diagnóstico, planificación,

presupuestación, cogestión, control y veeduría, y rendición de cuentas. Para el efecto, este sistema tendría que ser ordenado en un ciclo anual de participación.

Los procesos participativos más estables y fuertes en el Ecuador, lo señala así Campuzano, han dependido de una disposición del gobierno municipal, sumada a procesos con un «nivel de organización social autónoma muy alto». Estas condiciones se habrían dado en cantones donde existen organizaciones de base campesino-indígenas con un claro sentido de identidad común y de territorialidad» (Campuzano, 2002).

El principal vehículo de la participación, en estas experiencias, es la elaboración de planes de desarrollo. A través de ellos, los actores locales construyen de manera colectiva sus prioridades en términos de inversión y de gestión pública. Algunas experiencias enfatizan el establecimiento de criterios de corresponsabilidad no sólo en la formulación de los planes, sino en su ejecución. En todo caso, la preocupación local para contar con planes de desarrollo se ha ido incrementando en la última década. Al respecto, la encuesta a gobiernos locales realizada por la SENPLADES⁵ arrojó los siguientes resultados:

El 79% de cantones encuestados afirma tener un plan de desarrollo cantonal. Los porcentajes son superiores al promedio nacional en la Sierra (81,8%), la Amazonía (97%) y la Región Insular (100%). La Costa registra un mayor porcentaje negativo, dado que 30% de cantones no tienen un plan de desarrollo (Gráfico 54).

Gráfico 54. ¿Cuenta el cantón con un plan de desarrollo?

Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007.
Elaboración: SENPLADES.

La mayoría de cantones (81%) elaboró sus planes entre 1996 y 2005. Si bien esta tendencia se mantiene en todas las regiones, en la Amazonía se observa un incremento en la elaboración de estos instrumentos entre los años 2006 y 2007. Este aumento sobrepasa en 7% el promedio nacional (15%) en estos años (Gráfico 55).

Gráfico 55. ¿Cuándo se elaboró el plan?

Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007. Elaboración: SENPLADES.

La mayor parte de cantones (91,2%) asegura que hubo participación de la ciudadanía durante la elaboración de los planes de desarrollo. El restante 8,8% no sabe o no responde a la pregunta. Es notorio que no existen respuestas negativas a esta interrogante (Gráfico 56).

Entre las diversas herramientas empleadas para mantener la participación ciudadana constan: asambleas (88,1%), consultas (84,3%), mesas (88,1%), concejos cantonales (73,6%), cabildos abiertos (61,6%) y concejos de desarrollo (57,8%). El 19,5% empleó también otros medios de participación, como encuestas, visitas de las autoridades, consultas a líderes representativos de la comunidad, exposiciones de socialización, etc. (Gráfico 57).

⁵ La SENPLADES, en diciembre de 2007, llevó a cabo la evaluación a nivel nacional de las experiencias que han tenido los municipios en ejercicios de participación ciudadana; específicamente aquellos vinculados con la elaboración, ejecución y seguimiento de proyectos de desarrollo cantonales. Para cumplir este objetivo, se decidió realizar una encuesta telefónica a todos los cabildos del país.

Gráfico 56. **¿Hubo participación ciudadana?**

Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007.
Elaboración: SENPLADES

Gráfico 57. **Tipos de participación ciudadana**

Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007.
Elaboración: SENPLADES.

Los mecanismos citados fueron empleados durante todo el proceso de elaboración en 88,1% de los cantones, especialmente en los cantones de la Sierra (93,1%). Del porcentaje restante, apenas 3,3% responde que no hubo una participación permanente y 8,8% no sabe o no responde (Gráfico 58).

Gráfico 58. **¿Los mecanismos de participación se utilizaron durante todo el proceso?**

Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007. Elaboración: SENPLADES.

Entre los participantes durante la formulación de planes, estuvieron: organizaciones de la sociedad civil (90,6%), ciudadanos no organizados (74,8%), y otros participantes (25,8%), es decir, agencias de cooperación, instituciones estatales, fundaciones, etc. El 86,8% realizó convocatorias abiertas. En algunos casos, la participación ciudadana se limitó exclusivamente a la invitación de representantes de instituciones públicas y privadas (Gráfico 59).

Gráfico 59- **¿Quiénes participaron en la elaboración del plan?**

Elaboración: SENPLADES.
Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007.

El 60,4% de los entrevistados responde que sí existen o se van a crear mecanismos de control del plan, aunque, en tales mecanismos, no necesariamente participan miembros de la sociedad civil, sino autoridades o representantes de las mismas autoridades. El 33,3% no tiene ninguna herramienta de control (Gráfico 60).

Aunque 80,6% de municipios entrevistados declara que sí existe al menos una oficina encargada de la coordinación con la sociedad civil o la comunidad, en realidad es una tarea adicional que se encarga, indistintamente, a otros departamentos (obras públicas, planificación, comunicación). No siempre existen unidades que articulen la participación ciudadana. En varios casos, esta acción se limita a la visita de las autoridades a las obras en ejecución (Gráfico 61).

Gráfico 60. **¿Existen o se van a crear mecanismos de control del plan?**

Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007.
Elaboración: SENPLADES.

Gráfico 61. **¿Existe alguna oficina dentro del Municipio que coordine la relación con la sociedad o la comunidad?**

Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007

Más de la mitad de los cantones (58,7%) afirma que existen otros mecanismos de participación ciudadana, mientras 34,8% reconoce no tenerlos. El 6,5% no sabe o no responde. Entre los mecanismos de participación se incluyen la visita de obras o proyectos, las veedurías, presupuestos participativos, etc. Buena parte de los cantones tiene las condiciones necesarias para que los planes de desarrollo y la participación ciudadana se planteen como objetivos alcanzables

(Gráfico 62).

Gráfico 62. ¿Existen otros mecanismos de participación ciudadana?

Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007.
Elaboración: SENPLADES.

Así como algunos municipios pequeños argumentan no dar prioridad a los temas de participación, otros municipios expresan su apertura a estos temas. La principal causa para no tener programas o departamentos participativos es el bajo presupuesto de los cabildos.

Se constató que organismos nacionales, como la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Instituto Nacional Galápagos (INGALA), son actores fundamentales que han impulsado

y apoyado la realización de los planes en varios municipios del país. Adicionalmente, organismos de cooperación internacional también han incidido en el impulso o fortalecimiento de procesos participativos locales.

Cabe destacar que los resultados de la encuesta telefónica, referidos hasta el momento, se sustentan en la información proporcionada por funcionarias y funcionarios municipales, quienes dieron cuenta de importantes avances en los procesos de participación.

Por el lado de la percepción ciudadana, estos avances no se visibilizan de igual manera. Los resultados de la ENPC-2008, aplicada a ciudadanos y ciudadanas que participaron en la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2008, no son muy alentadores.

La pregunta que indaga si los entrevistados asistieron a convocatorias del consejo provincial, municipio o junta parroquial para elaborar el plan de desarrollo local arroja los siguientes resultados: una abrumadora mayoría de encuestados, equivalente a 98,64%, afirma nunca haber asistido a estas convocatorias, frente a 1,36% que sí lo ha hecho. Sin embargo, una vez que la ciudadanía ha participado en estos espacios, parece que los valida. En efecto, del total de encuestados que sí ha asistido, 83,13% lo ha hecho entre 1 y 4 veces; 14,21%, entre 5 y 10 veces; y 2,66%, más de 10 veces (Gráfico 63).

Gráfico 63. Frecuencia de participación a convocatorias del Consejo Provincial, Municipio o Junta Parroquial

Fuente: ENPC-2008 (INEC)
Elaboración: SENPLADES.

Otro mecanismo o canal de participación son las mesas de diálogo, que a veces han funcionado en el marco de procesos de formulación de planes y, en otras ocasiones, han sido convocadas para el tratamiento específico de temas puntuales, como comercio informal, temas ambientales, impuestos, etc. Al respecto, apenas 0,89% de personas encuestadas ha accedido a estos mecanismos; de ellos, 16,5% ha asistido más de 5 ocasiones; 44,13%, entre 2 y 4 ocasiones; y 39,38%, una sola vez. Se destaca, entonces, que la ciudadanía que ha podido hacer uso de este mecanismo está predispuesta a seguir utilizándolo.

Al analizar la participación por género, se observa que un mayor porcentaje de hombres asiste a las convocatorias. Por etnia, existe una mayor participación de los grupos indígenas (Tabla 16). Según rangos de edad, no se presentan

grandes diferencias. Lo mismo se advierte por quintil de ingreso (Tabla 17).

Tabla 16. **Participación por género y etnia**

Fuente: ENPC-2008 (INEC).
Elaboración: SENPLADES.

Es importante destacar que, en términos porcentuales, la participación es mayor en los municipios pequeños, ya sean de la Sierra o de la Costa. Esto ratificaría el criterio que señala que los espacios pequeños son más proclives a la participación por la cercanía con el gobierno local y, seguramente, debido a que existen más necesidades básicas insatisfechas (Gráfico 64).

Gráfico 64. **¿Ha asistido a convocatorias de municipios?**

Fuente: ENPC-2008 (INEC).
Elaboración: SENPLADES.

La participación ciudadana se propone una transformación tanto en la institucionalidad pública como en las formas de articulación, gestión, incidencia y representación de los actores sociales. Muchas veces, la ciudadanía se inhibe de participar como consecuencia de la falta de credibilidad de las autoridades, pero también de los liderazgos tradicionales de las organizaciones sociales. Por eso, constituye todo un desafío lograr la transformación de las estructuras del Estado y de la sociedad y generar nuevas formas de relación.

La relación simbólica que establece la participación ciudadana para conectar la acción del Estado con la vida, necesidades, demandas cotidianas y vitales de la población, a través de un diálogo permanente, es menester para afirmar y ampliar la democracia.

El marco legal y el acumulado histórico conseguido plantean la necesidad de que los espacios o interfaces de participación en lo local se fortalezcan, pero además se articulen a nivel nacional sobre la base del régimen de desarrollo señalado por la Constitución, es decir, el Buen Vivir.

De acuerdo con la ENPC-2008, el índice total de participación ciudadana en interfaces socio-estatales sería de 3,07%. Hay, por tanto, un enorme reto para que este porcentaje se incremente. Una vez que contamos con una Ley de Participación Ciudadana, todos los niveles de Gobierno están obligados a implementar los mecanismos dispuestos por la Constitución y la ley.

Alrededor de estas experiencias, se han configurado redes de actores locales políticos y sociales que jugaron un papel importante en la formulación de propuestas vinculadas con la participación ciudadana a la Asamblea Nacional. De esta manera, se logró que la actual Constitución sea muy rica e innovadora en el tema. Para empezar, nuestra Constitución reconoce la participación ciudadana como un derecho y, a través de múltiples formas y mecanismos, plantea que este eje sea transversal en todos los niveles de Gobierno. Estos mismos criterios son recogidos y ampliados en la Ley de Participación Ciudadana. La participación ciudadana consta, además, en el Objetivo 10 del Plan Nacional para el Buen Vivir, que dice: «Garantizar el acceso a la Participación Pública y Política, a través, entre otras, de las siguientes políticas:

- Promover la formación ciudadana;
- Procurar el acceso a la información pública como herramienta de lucha contra la corrupción;

- Promover el desarrollo estadístico y el acceso a la información actualizada y oportuna sobre las condiciones de vida de los ecuatorianos;
- Impulsar procesos de participación ciudadana en la gestión de la planificación;
- Impulsar procesos de innovación institucional para la gobernanza participativa;
- Estimular la organización colectiva y autónoma de la sociedad civil» (SENPLADES, 2009).

La concreción de estas políticas desafía a las autoridades, a la institucionalidad pública, a las organizaciones, movimientos sociales y a la ciudadanía en general, para encontrar nuevas y creativas formas de relación que permitan la construcción del Buen Vivir.

2. DESAFÍOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL BUEN VIVIR

La convergencia de varias crisis en el escenario mundial plantea, más que nunca, la necesidad de pensar y construir nuevas alternativas. La búsqueda de nuevas utopías sigue en marcha. Aprender de lo pasado para proyectar el futuro se torna indispensable. La construcción de otra democracia no es sólo tema de reflexión teórica, sino un proceso político, social y cultural en plena construcción. En Ecuador, Bolivia, Venezuela, Uruguay y Argentina, nuevos gobiernos reconfiguran nuevos Estados. Nuevos Estados configuran nuevas formas de entender la libertad, las relaciones del Estado con la sociedad y la justicia social.

Para que la democracia real exista, se requiere una capacidad de la mayoría ciudadana para decidir en los asuntos públicos de la nación. La democracia real exige de la población una participación

permanente y no sólo en el momento del voto. Debe extenderse a todas las esferas de la vida social: productivas, educativas, políticas y comunicacionales.

La democracia debe ser radicalizada, ampliada, como dice Boaventura de Sousa Santos: «Sostengo que debemos profundizar la democracia en todas las dimensiones de la vida. Desde la cama hasta el Estado, como dicen las feministas. Pero también con las generaciones futuras y con la naturaleza, lo cual nos urge a parar la destrucción del planeta que actualmente se está desarrollando» (De Sousa, 2008).

El Buen Vivir, además de ser una nueva filosofía que sustituye la noción de explotación por la noción de simbiosis entre la naturaleza y los seres humanos, rescata la solidaridad como base de la construcción social y busca el equilibrio y complementariedad entre los seres humanos. En esta perspectiva, la Pacha Mama, la naturaleza, tiene derechos, tiene ciudadanía. La democracia, por tanto, implicaría también una nueva relación respetuosa y armónica, no de explotación entre seres humanos y naturaleza. Así, la participación ciudadana debería estar orientada a precautelar y establecer relaciones responsables y respetuosas con la naturaleza.

Por otro lado, en el concepto del Buen Vivir, cobra mucha fuerza la necesidad de reconocer la existencia, al interior de nuestro continente y de nuestro

país, de múltiples pueblos y nacionalidades con distintos saberes, formas de organización, cosmovisiones y religiones, que aportan y deben beneficiarse del bien común. Este reconocimiento no invalida las otras formas de reconocimiento, como los de igualdad de las mujeres, derechos generacionales, etc.

Pero tampoco el reconocimiento puede quedarse en una política de gueto. Por el contrario, debe traducirse en relaciones interculturales profundas, de inclusión e igualdad de oportunidades. La participación ciudadana, en ese sentido, se convierte en un vehículo necesario y de extraordinaria potencialidad. La interculturalidad debe traducirse en el respeto mutuo, el diálogo, la participación, la colaboración y la solidaridad:

Construir el modelo post capitalista que algunos llaman el socialismo del siglo XXI es una iniciativa que goza de las experiencias del pasado y también de las nuevas sensibilidades vehiculadas por los movimientos sociales de la nueva generación, y que hacen hincapié en los valores y en los aspectos cualitativos de la vida, al igual que en la democracia como medio y no sólo como fin. Al propio tiempo, se trata de una construcción en la continuidad, porque hubo un pensamiento y prácticas acumuladas que son ricos en enseñanzas (Houtart, 2010).

El Buen Vivir reconoce la riqueza del aporte de las culturas y pueblos, que en el neoliberalismo fueron considerados «los pobres», sujetos de políticas e intervenciones.

Hay que estar claros que Buen Vivir y Participación y Democracia son necesarios mutuamente. El nuevo referente que estamos construyendo para el Ecuador debe estar ligado al ejercicio y garantía de los derechos de las personas, comunidades y pueblos de este rico y diverso país.

CAPÍTULO 6

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBERNANZA CIUDADANA EN ECUADOR

HÉCTOR RODRÍGUEZ
PAOLA RUIZ
ADRIANA ROBLES

I. INTRODUCCIÓN

Este estudio de caso analiza la relación entre la superación del ciclo de crisis política del Ecuador entre 1996-2006, y la instauración de prácticas participativas de Gobierno en todo el ciclo de políticas públicas. Partimos del supuesto de que la presencia institucionalizada de estas prácticas, identificadas como «gobernanza», disminuye las tensiones y tiende a consolidar sistemas de representación política y de partidos más armónicos.

El texto procura dibujar cómo la sola aplicación del paradigma de democracia procedimental no es suficiente para garantizar un sistema político «saludable» y que, tanto o más importante, es la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana en y durante todo el ciclo de política pública.

Por tal motivo, la primera parte del documento confirma la presencia de una crisis de los sistemas de partidos y de representación política en el país entre 1996 y 2006. Para ello, brinda elementos de análisis cuantitativo a partir de estadísticas electorales, encuestas nacionales e internacionales. Si delineamos una hipótesis detrás de esta reflexión, estableceríamos cómo un diseño top-down en la toma de decisiones públicas, extrañado de una cultura política participativa y enfocado únicamente en el cumplimiento de los «requisitos» de la democracia procedimental, genera una disfunción que caracterizaremos como «crisis gemela».

La segunda parte del documento, en cambio, argumenta a favor de la idea de que a mayor gobernanza, mayor estabilidad en el sistema político se genera. Partimos de una caracterización de la dinámica participativa en las experiencias locales de varios municipios de la Sierra ecuatoriana durante el mismo periodo de análisis (1996-2006). Con un modelo sociométrico lineal, tratamos de establecer unidades comparables de observación y determinamos algunos de los factores que condicionan la existencia de gobernanza en el espacio local.

La parte final del trabajo consiste en varias conclusiones generales sobre cómo el proceso participativo de carácter nacional, propuesto en el ciclo de la planificación, nos hace pensar que asistimos al final del ciclo de crisis política

y a la inauguración de uno de transición hacia un sistema político nacional más estable.

2. EL CAMINO DE LA CRISIS DEL SISTEMA POLÍTICO ECUATORIANO

Así como el Consenso de Washington¹ marcó un decálogo para guiar el manejo de la política económica de los países de mediano y bajo ingreso durante las últimas décadas del siglo XX, alrededor de las denominadas «cartas democráticas» de organismos como la OEA se configuró un conjunto de preceptos que fueron asumidos como los «mandamientos políticos» en América Latina (OEA, 2001).

Con el apoyo de los grandes oligopolios mediáticos, estos preceptos modelaron en el imaginario colectivo de la región un paradigma de «buenas» prácticas políticas para los valores hegemónicos de Occidente. Ello implicó la adecuación de complejos diseños institucionales, incluso con carácter constitucional, para prefigurar los regímenes políticos, las reglas de toma de decisiones públicas e incluso la estandarización vertical de los procesos para la generación de políticas públicas, bajo un esquema de cumplimiento procedimental de la democracia.

Independientemente de que las características socioeconómicas de las sociedades latinoamericanas, en términos de equidad, puedan ser deplorables y que, desde el punto de vista del socialismo republicano², no existe democracia sin justicia, el paradigma dominante de la democracia procedimental obliga a que todos los pueblos adapten sus prácticas de construcción pública a los atributos de lo que Dahl denominaría «poliarquía». Es decir, el paradigma de democracia mínima y procedimental impuesto en América Latina giró alrededor del cumplimiento de un listado de requisitos, cuyo cumplimiento le permitiría a cada comunidad política ser o no sujeto de crédito, ser o no sujeto de reconocimiento externo y ser o no sujeto político.

Uno a uno, estos preceptos son examinados en su cumplimiento por los veedores de la democracia, que, cual certificadores de la calidad de un producto de maquila transnacional, establecen si existe o no cumplimiento de: cargos

¹ La primera formulación del llamado «Consenso de Washington» concreta diez temas de política económica en los que, según Williamson (1993), el complejo político-económico-co-intelectual, integrado por los multilaterales de crédito (FMI y BM) y los altos cargos de la administración económica del Gobierno de los EE.UU. y los grupos de «exper-tos», estuvo de acuerdo con las prácticas económicas más adecuadas para mantener la estabilidad del sistema económico: disciplina fiscal-presupuestaria; no más déficit fiscal; presupuestos balanceados; la inflación como parámetro central de la economía; para los impulsores del C. W., las políticas de ajuste y reforma estructural tienen su origen en la crisis de la deuda; cambios en prioridades en el gasto público: reducción del gasto público, en detrimento de asignaciones para «áreas menos productivas»: sanidad, educación e infraestructuras, aunque signifique el fin del estado de bienestar social; reforma tributaria: la base tributaria debe ser amplia, mientras que la tasa tributaria marginal debe ser moderada; liberalización financiera: tanto de las tasas de interés y del tipo de cambio, que «deben» ser determinados por el mercado; liberalización de política comercial; apertura a inversión extranjera directa y garantía de los derechos de propiedad; privatizaciones: la lógica de las privatizaciones obedece a la creencia de que la industria privada se administra más eficientemente que la empresa estatal; desregulación: como una forma de promover la competencia.

² El «socialismo republicano» se arraiga en la reivindicación del acceso igualitario a las libertades republicanas extendidas universalmente a todos los ciudadanos (Moss, 1993).

electivos, elecciones libres y «justas», sufragio universal, derecho nominal de presentarse como candidato a un cargo, libertad de expresión, acceso a información alternativa, autonomía de asociación, cargos electivos (y algunos nombrados, tales como jueces de tribunales supremos) no cesados arbitrariamente antes de la finalización de su periodo de mandato constitucional, obediencia constitucional al poder civil y accionar no deliberativo de las Fuerzas Armadas, observancia de la sociedad civil en transparencia de gestión, alternabilidad en el poder, etc.

Es claro que, desde 1978 hasta 1997, en el Ecuador se configuró, de manera nominal, una democracia política o poliarquía, acompañada de un régimen presidencialista con características institucionales, que marcaron su adhesión a los principios del paradigma neoliberal hasta entonces vigente.

En el periodo 1996-2006, con el advenimiento de sucesivos golpes de Estado, movilizaciones ciudadanas, rupturas constitucionales, pero también con la emergencia de formas alternativas de ejercicio del poder público, el Ecuador transita por una prolongada y sintomática «crisis política».³ Dicha crisis se vio marcada por una tensión básica entre el interés irresuelto de una élite económica, obsesionada por cumplir con los requisitos nominales de «buenas prácticas» políticas de una «sociedad civilizada», versus el impulso, casi libidinal, de un ethos político prevalente en la construcción colectiva de una sociedad más participativa de sus asuntos públicos. De manera simplista, esta tensión se quiso dibujar como democracia representativa versus democracia participativa. Sin embargo, detrás de esto, está la disputa histórica entre una forma elitista de Gobierno y otra de sustrato colectivista, que evoca al proceso de autodeterminación popular.

A mediados de la primera década del siglo XXI, a nivel nacional, en el Ecuador podemos evidenciar un punto de rechazo a la forma de implementación de la democracia en todos los niveles de Gobierno. El Gráfico 65 ilustra un fenómeno asociado con el agotamiento de las instituciones de participación política formal en la toma de decisiones públicas, así como el descalabro de los partidos políticos como transductores de las demandas ciudadanas hacia el Estado.

Aparentemente, esta aguda «crisis política», que duró diez años, halla visos de solución con un renovado pacto social y la emergencia de una nueva ingeniería institucional que revoluciona la concepción de democracia en el ejercicio de autogobierno de la comunidad política nacional (polity). Para ello, se plantea la necesidad de un cambio de paradigma y la instauración secuencial de un nuevo Estado.

Gráfico 65. **Percepción de la evolución de la democracia en el Ecuador desde 1990 hasta 2004**

Fuente: SIEH, INEC.
Elaboración: SENPLADES.

En los párrafos que siguen, analizaremos la crisis del sistema de representación y la crisis del sistema de partidos que se dio durante 1996 hasta 2006. Posteriormente, nos centraremos en el paradigma de gobernanza, como un

³ Término recurrente, poco explicado, pero, a la vez, de uso convencional en la opinión pública para describir la falta de coherencia entre la cultura política (los usos, costumbres y forma de asumirse como sujetos políticos de los ecuatorianos) y las instituciones políticas formales, impuestas para procesar las decisiones públicas.

concepto ligado a la participación en todo el ciclo de políticas públicas.

2.1. La crisis política en el Ecuador, externalidad de una democracia instrumental que se olvidó de la gobernanza

En analogía con el término «déficit gemelos»⁴, propio de la jerga económica, durante el periodo 1996-2006, en el Ecuador se puede identificar un déficit político de similares consecuencias en la estabilidad del sistema de convivencia social, trasladado a la esfera de la política ecuatoriana. Este déficit político, al igual que el económico, se compone de dos problemas de carácter complejo: el primero, referente a la crisis del sistema de representación; y el segundo, a la crisis del sistema de partidos políticos nacionales.

Cuando hablamos de crisis del sistema de representación, hacemos referencia a un fenómeno de separación de intereses entre los electores y las decisiones de los elegidos: el célebre dilema principal-agente. Como plantea Przeworski, estos síntomas se encuentran de la siguiente forma:

En una democracia representativa estas decisiones son tomadas por representantes electos e implementadas por funcionarios designados en quienes los representantes delegan algunas de las tareas de gobierno. Los representantes deciden lo que los ciudadanos deben hacer como lo que no pueden hacer y los coaccionan para que acaten esas decisiones (Przeworski, 1998: 7).

Esta separación de intereses entre electores y elegidos genera una crisis de confianza por parte del elector mediano hacia las instituciones democráticas y, por ende, hacia los representantes electos. Esto es evidente cuando revisamos los resultados de la encuesta de confianza en el sistema de representación política ecuatoriana de 2004, particularmente cuando se pregunta si el país está o no gobernado en función de los intereses nacionales (públicos) o de unos pocos (los más influyentes) (Gráfico 66).

Gráfico 66. Crisis de confianza en el sistema de representación ecuatoriano, 2004. Usted cree que el país está gobernado

Fuente: Latinobarómetro.
Elaboración: SENPLADES (2010).

De ahí que tenga sentido la siguiente afirmación del propio Adam Przeworski:

Las elecciones no obligan a los políticos a implementar las políticas preferidas por los votantes. A su vez, los ciudadanos no tienen suficiente información como para evaluar a los gobiernos electos, y la amenaza de no ser reelectos no es suficiente para inducir a los gobiernos a actuar en beneficio del interés del público (Przeworski, 1998: 9).

⁴ El concepto de déficit gemelos en economía estuvo originalmente vinculado a explicar la fuerte correlación que existió entre el déficit fiscal y el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que se evidenció en los Estados Unidos en las décadas de los setenta y ochenta. Von Hageny Ho (2003), Glick y Hutchinson (1999), Kaminsky y Reinhart (1999) son algunos de los autores que han escrito sobre este tema.

Por el otro lado de la crisis gemela, cuando hacemos referencia a la crisis del sistema de partidos, aludimos a la descomposición orgánica de las estructuras de poder especializadas para obtener votos (los partidos políticos). Esta crisis se basa en la relación disfuncional existente entre el elector mediano y el espacio institucional que traslada, sobre la base del voto, sus preferencias al espacio de toma de decisiones de Gobierno para lograr así mejoras para su bienestar.

De esta manera, enfocándonos en el análisis de la crisis de representación, podemos señalar que, desde nuestro punto de vista, esta crisis puede ser perceptible en cinco puntos, que desarrollamos a continuación.

2.1.1. La percepción de deterioro del bienestar subjetivo del elector mediano⁵

El hecho de que el ciudadano común perciba que su bienestar se ha deteriorado debido a la ineficacia de sus gobernantes ha llevado a que se evidencie un voto de castigo y desconfianza contra la institucionalidad política, contra los canales de interlocución de demandas agregadas y contra el Estado mismo. Ejemplo de ello

serían las soluciones extra-institucionales que se dieron a las crisis de gobernabilidad en los últimos diez años⁶, como lo recoge Sánchez Parga:

El otro criterio para identificar la calidad política de un régimen como la democracia y de un gobierno (por muy democrático que sea) es su estabilidad. La tesis de Aristóteles sobre la «mayor duración» de los mejores gobiernos, la cual será posteriormente retomada por Maquiavelo, quien hace de la inestabilidad gubernamental el principal indicador de la precariedad y deslegitimación de un gobierno. Lo que resulta muy pertinente para evaluar el deterioro y «desconsolidación» de los actuales gobiernos democráticos en todo el mundo y en particular en América Latina (Sánchez Parga, 2004).

En el Gráfico 67, evidenciamos estadísticamente la relación propuesta ante la ruptura a partir del año 2006.

2.1.2. Crisis de legitimidad de las instituciones

Cuando abordamos la apatía y poca legitimidad de las instituciones políticas del sistema de democracia representativa, ineludiblemente nos referimos al voto blanco y al voto nulo. Estas alternativas institucionales a las que se acoge el elector son los dos componentes de la abstención activa dentro de un régimen democrático de elecciones.

⁵ Se entiende por bienestar subjetivo la búsqueda de la felicidad basada en factores que favorecen el desarrollo del bienestar personal y el mantenimiento de una vida deseable. Entre esos factores, están los macroeconómicos y, sobre todo, las condiciones institucionales de la sociedad; de ellas, la democracia es una de las más importantes, así como la satisfacción de las necesidades básicas. La existencia de posibilidades de participación individual en forma de votaciones, iniciativas y toma de decisiones aumenta el bienestar subjetivo de las personas, pero lo debilita cuando esa participación no refleja el fiel compromiso, por parte del gobernante, de dar cumplimiento a los intereses de una sociedad.

⁶ Las salidas extra institucionales a las que se hace referencia se relacionan con la inestabilidad del régimen de democracia de nuestro país desde el derrocamiento de Bucaram hasta Gutiérrez. Para un estudio completo del caso de la salida del ex presidente Lucio Gutiérrez, véase Ramírez Gallegos, 2005.

Gráfico 67- **Relación entre el bienestar subjetivo del elector mediano y la confianza en los poderes del Estado**

Fuente: Latinobarómetro, 2004.
Elaboración: SENPLADES (2010).

Nota: Frente a la pregunta: ¿cuánta confianza tiene en el Gobierno?, aquí consta la categoría Mucha Confianza. Con respecto al bienestar subjetivo, el gráfico representa el porcentaje de personas que consideran que sus ingresos familiares permiten satisfacer sus necesidades y tienen adicionalmente capacidad de ahorro.

En el caso del voto blanco, se trata de una abstención voluntaria que se basa en la acción misma de concurrir y participar del voto, pero sin manifestar cuál es su candidato u opción preferida. Con el voto blanco, el elector manifiesta que asiste a votar como un acto democrático, pero que no concuerda con ninguna de las opciones, por lo que muestra su indiferencia al dejar el espacio en blanco.

Por otra parte, como recoge el primer capítulo de este libro, el voto nulo es un voto no válido e irregular. Supone una discrepancia formal y material hacia el sistema electoral: formal, por la discrepancia con las reglas de la normativa electoral y material, en tanto no permite dilucidar cuál es la voluntad que el elector pretende expresar. Este

voto puede ser intencional, porque simplemente el elector raya la papeleta varias veces, realiza dibujos o escribe palabras, a manera de rechazo y protesta ante las opciones planteadas. Pero se dice que el voto nulo puede ser también accidental.

También el ausentismo también se define como una manera de rechazo al sistema y a los candidatos. A pesar de la obligatoriedad del voto y sus mecanismos de penalidad en el Ecuador, la acción de abstenerse puede ser asumida como una forma de protesta, apatía y/o rebeldía contra el sistema político. Esto se visibiliza en la Encuesta Nacional de Participación Ciudadana (INEC, 2008), cuando 49% de los encuestados señaló que, si no existiese obligatoriedad, no acudiría a votar.

El ausentismo y el voto nulo, como manifestación antisistémica y manifestación de rechazo a las opciones electorales, respectivamente, están relacionados con el nivel de confianza en las instituciones políticas. En 2006, el 12% de los electores optó por el voto nulo en las elecciones presidenciales. Para las dignidades legislativas, el porcentaje promedio de votos nulos a nivel provincial superó los 19 puntos porcentuales. Estas cifras responden al nivel de confianza en el Poder Legislativo, que, de manera sostenida, ha sido inferior al del Poder Ejecutivo. Con respecto al ausentismo en el proceso de 2006, a nivel nacional se registró 28%.

Para las elecciones de 2009, evidenciamos una ruptura en este comportamiento de rechazo. Si bien el número de electores se incrementó en 15% con respecto al proceso de 2006⁷ y el padrón

Gráfico 68. **Ausentismo en elecciones presidenciales, 1984-2009 (primera vuelta)**

⁷ La Constitución de 2008, en los artículos 62 y 63, amplía el derecho al voto, de manera facultativa, a las personas extranjeras residentes en el Ecuador, a las personas entre 16 y 18 años de edad, y a los integrantes de la Fuerza Pública. Adicionalmente, dispone el derecho al voto a las personas privadas de libertad que no cuenten con sentencia condenatoria ejecutoriada y el derecho al voto de dignidades legislativas a los ecuatorianos y ecuatorianas residentes en el extranjero.

Fuente: CNE.
Elaboración: SENPLADES (2010).

electoral se depuró, el ausentismo se redujo. Esto refleja un ascenso de los niveles de confianza en los poderes políticos, en especial en el Ejecutivo.

2.1.3. La ingobernabilidad

Vista como la imposibilidad de lograr «decisividad» y, peor aún, «resolutividad»⁸ en las decisiones públicas, durante el periodo de análisis, la ingobernabilidad se manifiesta en la conformación de gobiernos casi siempre de minoría⁹, en constante pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. Esto alimenta la percepción de que el político gobernante (agente) no hace nada para mejorar la situación del elector mediano (principal), mientras este visibiliza al político (en especial al diputado) como el causante de los sucesivos conflictos para impedir esa gobernabilidad.¹⁰ A ello se suma la falta de voluntad política de cooperación entre los miembros de la sociedad política, lo que reduce las posibilidades de armar alianzas de mediana duración, al menos no coyunturales, orientadas a procesar las decisiones importantes y devolver los instrumentos de democracia directa al «soberano».

Lo anterior es claramente evidente a la hora de revisar la percepción del nivel de corrupción en las instituciones ecuatorianas en 2004 (Gráfico 69).

Gráfico 69. **Barómetro Global de Corrupción, Ecuador 2004**

Fuente: Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional.
Elaboración: SENPLADES.

2.1.4. La inestabilidad de las reglas de juego para elegir y ser elegido

Esta inestabilidad es evidente en las 23 reformas electorales en 26 años de democracia nominal, sin que el estatuto electoral vigente sea de consenso y represente un acuerdo entre los actores políticos y representativos de la sociedad civil.

2.1.5. Un tipo de gobernante difuso y corrupto en su imagen

Es decir, un tipo de gobernante con un déficit de transparencia en sus actos que le coloca constantemente en riesgo moral. El gobernante, por juicios de valor o debido a diversos actos que han puesto en riesgo su calidad moral ante la opinión pública, se ha ganado la desconfianza de la gente.

Esta parte del análisis demuestra la existencia empírica del primer componente de la crisis gemela en el Ecuador durante 1997-2006.

2.2. Crisis en el sistema de partidos

⁸ Las categorías de «resolutividad» y «decisividad» en Cox, Gary y Mc. Cubbins, 2001.

⁹ El indicador de minoría se toma de acuerdo con la comparación de la cantidad de escaños del partido oficialista versus los escaños del partido más votado históricamente desde 1979, año de retorno a la poliarquía.

¹⁰ En el Ecuador, de acuerdo al Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional (2006), el Poder Legislativo y los partidos políticos son las instituciones más corruptas.

A continuación, demostraremos el segundo término de esta crisis, que incluye también un quiebre en el sistema de partidos, que, en el esquema multipartidista ecuatoriano, se caracteriza por cuatro componentes.

2.2.1. Excesiva fragmentación electoral y competencia confrontacional centrífuga

El sistema de partidos políticos en el Ecuador propicia un «diálogo de solos». Las preferencias de los electores, expresadas en sus votos durante el periodo 1979-2009, de acuerdo con la evolución del índice de fragmentación electoral, muestran que las condiciones políticas propiciaron una dispersión del voto para las dignidades legislativas, comparativamente muy alta. Esto significa que los partidos políticos han sido incapaces de conformar estructuras agregadoras de preferencia de sus electores. Por el contrario, han desarrollado pequeñas parcelas de poder, que radicalizan sus posiciones e impiden el arreglo de consensos políticos a la hora de tomar decisiones fundamentales. Esto generó la composición de congresos con vicios de sobre-representación de minorías y subrepresentación de mayorías en estructuras partidistas que rompen la formación de conglomerados que faciliten la toma de decisiones (Gráfico 70).

Gráfico 70. Fragmentación electoral en el Parlamento, 1979-2009

Fuente: Observatorio del Poder Legislativo en América Latina.
Elaboración: SENPLADES (2010).

En el Parlamento, el número efectivo medio de partidos, de 1979 a 2009, es de 5,4 y el nivel de fragmentación electoral en el voto, para 2006, fue de 0,83. Sin embargo, a partir de 2006, el índice de fragmentación y el número efectivo de partidos se han reducido significativamente (Gráfico 71).

Gráfico 71. Número efectivo de partidos, 1979-2009

Fuente: Observatorio del Poder Legislativo en América Latina.
Elaboración: SENPLADES (2010).

El índice de concentración Herfindahl-Hirschman (IHH), para las elecciones presidenciales (primera vuelta) del proceso electoral de 2002, fue de 0,15, mientras, en el correspondiente al de 2006, se incrementó a 0,19. Por su parte, el proceso de 2009 representó un cambio importante en el comportamiento electoral en la opción presidencial. Si bien es cierto que las candidaturas presidenciales se reducen de 2006 a 2009 (de 13 a 8 candidatos), la concentración de votos es significativa y marca un hito histórico, sólo comparable con el proceso electoral de 1979. El IHH correspondiente a 2009 se duplicó con respecto a las elecciones presidenciales de 2006 (de 0,19 a 0,37 en primera vuelta). Los candidatos que obtuvieron los tres primeros lugares representaron 92% de los votos válidos (Rafael Correa, Lucio Gutiérrez y Álvaro Noboa, con 52, 28 y 11 puntos porcentuales, respectivamente). Con ello, por primera vez en casi 30 años, podemos hablar de la construcción de fuerzas políticas nacionales representativas.

Desde una visión subjetiva, la polarización ideológica del electorado es evidente y responde al incremento de índices de polarización electoral. El índice de polarización ponderada para las elecciones de dignidades legislativas fue de 0,18. Para el proceso de 2006, este índice se incrementó a 0,27, lo que refuerza la hipótesis de que en 2006 entramos a un periodo diferente al de la crisis de partidos políticos ya expuesta (Gráfico 72). En 1997, de acuerdo con la

encuesta de opinión pública Latinobarómetro, 84% de los encuestados no respondía a ninguna posición ideológica. Diez años más tarde, esta cifra se reduce a 20%, y el elector consolida su tendencia ideológica. Esta polarización ideológica regional (que se replica a nivel nacional) se refleja a través de una relación positiva con el indicador de polarización electoral en las decisiones electorales.

2.2.2. Partidos políticos nacionales que responden a sociedades regionales (fracturas no sólo geográficas, sino también culturales y económico-históricas)

Hablamos de partidos con deficiencias a la hora de agregar la representación de intereses a nivel nacional. Sólo lo consiguen a nivel local e incluso parroquial. Esto se refleja en el alto índice de volatilidad agregada.¹¹

Gráfico 72. Polarización ideológica del elector

Fuente: Latinobarómetro.
Elaboración: SENPLADES (2010).

La volatilidad del voto refleja la desconfianza no sólo en los representantes, sino también en el sistema de representación política, la debilidad institucional de los partidos políticos y la distancia entre la oferta electoral, intereses y expectativas del elector al momento de cambiar súbitamente sus preferencias de una elección a otra. En el Ecuador, el índice de volatilidad total, entre 2002 y 2006, fue de 0,44; en tanto que a nivel sudamericano, los países con menores índices de volatilidad son Chile y Uruguay, con una diferencia significativa al respecto (Payne, 2006).

2.2.3. Partidos sin reformas internas y poco institucionalizados a través del tiempo

Nos referimos a partidos que duran en el espacio y en el tiempo y que cambian únicamente sus membretes o logotipos, mas no su estructura interna. Tanto su propuesta política como propuesta electoral no logran estar en función de las preferencias e intereses del elector. Un claro ejemplo es la DP (antigua Democracia Popular), que cambió sus siglas por UDC (Unión Demócrata Cristiana), con picos igualmente volátiles en su captación de votos a nivel nacional, y finalmente perdió su registro electoral.

2.2.4. Mediatización del clientelismo con la consecuente pérdida de voto retrospectivo

Nos referimos a la racionalidad del voto, desligada de la memoria histórica y la reducción de los costes de sanción, a partir de la revelación de actos de corrupción de los políticos gobernantes. Un ejemplo es el desarrollo político del PRE, especialmente en torno a su líder, Abdalá Bucaram. Envuelto en escándalos políticos y litigios legales durante sus funciones como intendente de Guayaquil, a principios de los ochenta, sin importar la sanción moral inmediata, en 1984 fue electo alcalde de Guayaquil. Con orden de prisión y enjuiciado

¹¹ Datos sobre la construcción del índice, en Alcántara y Freidenberg (2006).

penalmente por las Fuerzas Armadas ecuatorianas, se fugó a Panamá ese mismo año. Acusado de peculado por la Contraloría de la Nación, en 1985 es apresado. En 1986, Santiago y Adolfo Bucaram son electos diputados del Guayas por el PRE, y Elsa Bucaram es electa alcaldesa de Guayaquil en 1988. Durante el Gobierno de Rodrigo Borja, el juicio penal por peculado se reactiva y Bucaram viaja a Panamá, en donde permanece hasta 1990. El juicio es declarado sobreseído. Sin embargo, durante el Gobierno de Sixto Durán Ballén, a pesar de todos sus antecedentes, el PRE representó la segunda fuerza legislativa más importante. Posteriormente, al postular su candidatura en las elecciones presidenciales de 1996, gana en la segunda vuelta con 54% de los votos válidos.

El elector mediano pierde la memoria cuando elige nuevamente a candidatos que dejaron el poder a causa de actitudes de corrupción. De manera inusual y sorprendente, el ciudadano apoya nuevas candidaturas a pesar de haber protagonizado una rebelión en su contra, como sucedió con Gilmar Gutiérrez y el Partido Sociedad Patriótica (PSP), en las últimas elecciones presidenciales.¹² Esto demuestra la hipótesis de fragilidad de las estructuras partidistas.

2.3. Los emblemas de un esquema de Gobierno vertical y poco participativo

En los párrafos anteriores, hemos evidenciado la existencia de una «crisis gemela» del sistema político ecuatoriano durante el periodo de análisis. De la misma forma, podemos establecer que, a escala nacional, durante este periodo, para la élite política poco importó el componente participativo en las intervenciones públicas. Ello, debido a la presencia de una pseudotecnocracia, con visos de riesgo moral, que fue manifiesta en el peso específico que concentró el Consejo Nacional de Modernización (CONAM).¹³

Es claro que, durante los noventa y buena parte de los 2000, el paradigma de buen Gobierno en el Ecuador giró alrededor del cumplimiento fallido de indicadores de gobernabilidad. Empero, una y otra vez, la legitimidad de la forma de Gobierno (democracia representativa) fue resaltada sobre la base del cumplimiento de los ya enunciados requisitos de la «poliarquía» o democracia procedimental.

El CONAM, institución adscrita a la Presidencia de la República hasta 2007, fue el instrumento insigne de legitimación técnica de las decisiones de al menos cinco presidentes. Este organismo surge durante la «moda» de la «nueva gestión pública» (NGP), una forma de privatización de la administración del Estado que nace durante los ochenta. Bajo este esquema, en países como Reino Unido o Nueva Zelanda, la toma de decisiones fundamentales se procesa en instancias públicas con un fuerte control estatal sobre los «contratistas». Estos últimos, en teoría, son los encargados de operativizar técnicamente las directrices que, con sentido público y control social, proporcionan los «agentes» de Gobierno (Arellano, 2006). Es decir, las decisiones fundamentales, bajo el esquema de NGP, son tomadas por los políticos electos por el

¹² En el proceso de 2006, Gilmar Gutiérrez obtuvo el tercer puesto en la contienda presidencial, con 17,4% de los votos válidos.

¹³ La tecnocracia se define como el «gobierno de los técnicos», el «técnico o especialista que gobierna», que ejerce su cargo público con tendencia a hallar soluciones apegadas a la técnica, por encima de otras consideraciones políticas o sociales.

pueblo: los técnicos contratistas las operativizan y no al revés.

Si revisamos el esquema presupuestario del CONAM, encontramos evidencias sobre un esquema de contrataciones bajo el enfoque NGP. Como se puede apreciar en el Gráfico 73, los proyectos implementados por el CONAM fueron «tercerizados» en su mayoría. Sin embargo, es claro que el papel de este Consejo en el Ecuador no fue precisamente el de viabilizar la voluntad ciudadana con sustento técnico e instrumentos especializados para reducir la ineficiencia de la administración pública. Por el contrario, podríamos decir que, en gran medida, se complejizó y, en algunos casos, se «caotizó» a la administración pública, al supeditarla a los mandatos de quienes financiaban el organismo o a los intereses de los tomadores de decisiones (Ramírez, 2009).

Gráfico 73. Presupuesto CONAM y proyectos asociados

Fuente: Latinobarómetro.
Elaboración: SENPLADES.

En 2006, el presupuesto total del CONAM y sus proyectos asociados fue de USD 8.653.789,70; de ellos, USD 5.329.000 fueron deuda externa condicionada a la consecución de consultorías de los emisores multilaterales. Los procesos de adquisiciones fueron en gran parte discrecionales, con adjudicaciones poco transparentes y mayoritariamente externas (Coronel, 2010). No se generaron capacidades propias y se ocuparon recursos sobrevalorados frente al mercado laboral.

Si partimos de un enfoque epistemológico, ninguna decisión de Gobierno es técnicamente neutra; tampoco el técnico puede aislarse de su sesgo político a la hora de enfocar sus recomendaciones. Bajo el dominio de una corriente ideológica neoliberal, el CONAM tuvo una centralidad preponderante en el diseño de las políticas más trascendentes en el espacio nacional y orientó sus «productos», teóricamente, hacia la búsqueda de óptimos «paretianos» de eficiencia económica para el Estado en el diseño de políticas públicas de escala nacional.

No existe evidencia que descarte de manera categórica la afirmación de que, a escala nacional, hasta 2006, la toma de decisiones públicas se orientó sobre la base de procedimientos verticales (de arriba abajo). A ello se suma la poca transparencia en el acceso a la información pública y la vinculación de intereses particulares de los tomadores de decisiones y beneficiarios de ciertas políticas. Esto nos hace pensar que muchas decisiones del CONAM se orientaron a buscar rentas desde los grupos económicos interesados en dismantelar al Estado, para obtener beneficios de los nichos de mercado que se podían abrir en ese contexto (consultorías para la privatización del sector telefónico, eléctrico, energético).

No se registra la necesaria retroalimentación que proporcionan los procesos de construcción participativa de las políticas públicas. «En el CONAM no existe memoria alguna de procesos de toma de decisiones participativas» (Coronel, 2010). Por ello, no es difícil esgrimir un argumento a favor de que la forma gubernativa pseudotecnocrática que otorgó centralidad al CONAM fuera uno más de los factores que ocasionaron la crisis gemela.

De esta forma, la coincidencia de la crisis política antes descrita, con la presencia de una modalidad gubernativa poco participativa, nos pone frente a un proceso de desgaste del paradigma de Gobierno y de su régimen político,

como evidencia el Gráfico 65.

3. GOBERNANZA, GOBIERNO PARTICIPATIVO Y ESTABILIDAD DE LA COMUNIDAD POLÍTICA LOCAL

En 2006, en medio de un proceso político de ruptura con la herencia de la crisis sistémica, reformar el Estado en función de un nuevo paradigma de democracia participativa implicaba pensar en términos políticos y no sólo administrativos. La propuesta programática de Rafael Correa, que reivindica una ciudadanía de alta intensidad, busca encontrar sus propias raíces institucionales de manera formal y persigue una participación más activa de los ciudadanos en el espacio público, a través de mecanismos donde su voz se vuelva preponderante para la construcción de las políticas públicas.

El eje democrático de un nuevo modelo político en el Ecuador se plasma en la Constitución de 2008. En el artículo 85, a nuestro entender, se siembra el germen de lo que más adelante conceptualizamos como gobernanza, a la hora de definir una forma de Gobierno participativa en todo el ciclo de políticas públicas, tanto a nivel nacional como local.¹⁴

El anclaje institucional que la nueva Constitución asigna a la planificación participativa nos muestra que el desafío es múltiple e implica desde la inclusión de nuevos actores y la activación de redes interinstitucionales en la formulación de planes y programas de intervención pública, hasta la conformación de espacios más horizontales para la toma de decisiones en los distintos niveles de Gobierno.¹⁵

3.1. Gobernanza: ¿es posible en contextos de pobreza e inequidad social?

El artículo anterior trató sobre formas participativas de gobierno local y analizó varias experiencias emblemáticas a nivel de la región. En el caso particular de los municipios del Ecuador, cabe señalar que la implementación del Presupuesto Participativo (PP) obedece, tan sólo, a una parte del proyecto de gestión pública que, desde 1996, desarrolló el MUPP-NP a través de la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos. Ello se debe a que, a más de insertar al gobierno en un esquema de interdependencia y descentrado de su protagonismo directivo, en la primera parte del ciclo de políticas públicas (identificación del problema público, fijación de la agenda pública, generación de alternativas, toma de decisión, diseño), el proyecto del MUPP-NP incorporó formas participativas

¹⁴ Art. 85: «El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades» (Constitución de 2008).

¹⁵ Art. 279: «El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República» (Constitución de 2008).

en la implementación y en la evaluación de las políticas públicas. Ello abriría la puerta para considerar que, en los municipios gobernados por el MUPP-NP, durante el periodo de análisis, las prácticas de gobierno participativas, multiactorales, de interdependencia y coordinación, estuvieron presentes durante todo el ciclo de políticas públicas.

Desde los aportes teóricos más destacados en la literatura de políticas públicas, desarrollada en los países más ricos, hay un consenso a la hora de decir que uno de los supuestos para que haya gobernanza es la existencia de una democracia que, al menos, cumpla con las «condiciones» de Dahl (Aguilar, 2006). Esto implica responder a las pretensiones originarias de la democracia acerca de la libertad y la igualdad de los sujetos; o sea, que todos los miembros de una comunidad política tengan oportunidades iguales y efectivas para que sus puntos de vista sobre cómo deben ser las políticas sean conocidos por los otros miembros de la comunidad (Dahl, 1999). Dadas las condiciones de la denominada «democracia procedimental», un régimen democrático, a más de cumplir con los «requisitos» de la poliarquía, mínimamente, debería caracterizarse por la vigencia del Estado de derecho, lo que significa que, institucionalmente, todos los ciudadanos tengan idénticas oportunidades para participar de las decisiones públicas. Es decir, tomar parte de un verdadero socialismo republicano.

Sin embargo, como se advirtió en la primera parte de este artículo, en el Ecuador, durante 1996-2006, no se satisfacen plenamente las condiciones de la poliarquía de Dahl, ni se cuenta con estabilidad en el sistema político. Por lo tanto, ninguna de las experiencias asociadas con los gobiernos locales participativos se podría asociar con gobernanza, en el sentido estricto del término.

Lejos de hilvanar los elementos teóricos que nos permitirían relajar el supuesto de vigencia democrática instrumental para la existencia de gobernanza, a manera de condición necesaria para su existencia, en los siguientes párrafos desarrollaremos la instrumentación del concepto, a manera de un índice que nos permita dar cuenta del proceso gubernativo participativo en el espacio local. Esto, debido a que, durante el periodo 1996-2006, nos encontramos con un proceso contrahegemónico de articulación de redes gubernativas que bien pueden identificarse, a nivel municipal, como procesos de gobernanza local. De esa manera, nos pondríamos en un lugar desde donde podríamos interpelar a la teoría de la gobernanza y establecer elementos para sustentar una nueva hipótesis: en condiciones de gobierno participativo, es más probable reducir el riesgo de crisis del sistema político y cumplir con las condiciones de la democracia instrumental.

Para ello, hacemos referencia al estudio de casos realizado por Rodríguez (2008), en el que se analizan varios municipios de la Sierra ecuatoriana, y tomamos, a manera de ejemplo, los de Cotacachi y Quero, para contrastar prácticas gubernativas participativas y su impacto en el cambio de paradigma de democracia en el Ecuador.

3.2. Operacionalización del concepto de gobernanza

Para efectos prácticos, entenderemos la gobernanza como:

El proceso estructurado, institucional y políticamente directivo, particular a cada

sociedad, en tanto comunidad política singular, donde los distintos niveles e instituciones del Estado interactúan, de manera cooperativa e interdependiente con actores individuales y colectivos no estatales para generar autogobierno, de manera tal que los intereses de los miembros de esta comunidad se coordinen con tendencia hacia la horizontalidad y con sentido público en la elaboración de políticas, siendo tal vinculación permanente durante todo el ciclo de las políticas públicas (Rodríguez, 2008).

Para operacionalizar este concepto y fijar observables que nos permitan dar cuenta de su mayor o menor presencia en la cotidianidad de las prácticas participativas de Gobierno, es necesario segmentar al concepto en cuatro partes: la primera, que se refiere a la naturaleza (directiva, estructurada e institucional) del proceso de autogobernarse de parte de los miembros de una comunidad política particular (que incluye a actores gubernamentales y no gubernamentales por igual); la segunda, que es la forma de ese proceso (cooperativo e interdependiente); la tercera, que es la jerarquía de los actores (con tendencia a la horizontalidad); y la cuarta, el tiempo que dura este proceso (durante todo el ciclo de políticas públicas).

Si tomamos como referencia la dimensión temporal para monitorear al proceso de gobernanza, debemos empezar por hacer caso de la cuarta parte (de nuestro concepto), como una guía esquemática para establecer hitos y monitorear la existencia de prácticas gubernativas que sean identificables como ejemplos del concepto. De ahí que, como punto de partida para establecer estos hitos, debemos acudir a la definición de ciclo de políticas públicas y asumir esquemáticamente los momentos de este ciclo que vamos a monitorear en cada observación. Si bien no existe un consenso para definir los pasos del ciclo de las políticas públicas, de acuerdo con Bárbara Nelson (2001), podemos identificar siete: identificación del problema público ¹⁶, fijación de la agenda pública (Aguilar, 1993), evaluación de alternativas (Majone, 1997), toma de decisión (Aguilar, 1993), diseño ¹⁷, implementación (Tamayo, 1997) y evaluación.

A pesar de lo detallado de las fases y lo diferenciado que pueda aparecer cada una de ellas, operativamente, ex post, es complejo disponer de información completa sobre cada uno de los siete momentos del ciclo a la hora de levantar los datos. Más aún si, al interior de los municipios, no se genera esa información detallada. ¹⁸

Para efectos prácticos, y por la naturaleza de cada una de las fases del proceso, para este trabajo, se tomaron en cuenta tres hitos: el proceso de diseño y planificación de las políticas (que incluye los cinco primeros pasos de Nelson), la fase de implementación y, finalmente, una tercera fase de rendición

¹⁶ La definición de un problema público tiene dos elementos centrales: debe ser aceptable al consenso de los involucrados en la hechura de la política y, a la vez, debe incluir una definición operativa que permita una intervención pública viable tendiente a solucionarlo.

¹⁷ Una vez seleccionada la «mejor» alternativa (de acuerdo con los criterios de «optimización», valores y requerimientos de la comunidad política), el proceso de diseño de la política implica el desarrollo y planificación extensa de la alternativa seleccionada, de tal manera que se completa el proceso previo a la implementación o puesta en marcha de la política.

¹⁸ En nuestro ciclo de políticas públicas, segmentado en tres pasos, la noción de rendición de cuentas vendría a englobar lo que entendimos como evaluación de la política pública (paso 7), pero, desde una perspectiva de la teoría del principal agente, esta fase sería re conceptualizada como de accountability y su equivalente en español de rendición de cuentas. Por eso el cambio de términos

de cuentas.

En lo que se refiere al proceso de implementación, este incluye también subprocesos internos, como la toma de decisiones internas, para viabilizar la política (en tanto acción colectiva). El último proceso de rendición de cuentas incluye subprocesos, identificados en la literatura como evaluación y presentación de información.

Una vez definidos los hitos de observación durante el ciclo de políticas públicas, y teniendo en cuenta que muchas veces estas fases se sobreponen y no se desarrollan de manera concatenada, las dimensiones del concepto de gobernanza incluidas en el monitoreo de este estudio son:

- a) La naturaleza directiva, estructurada e institucional del proceso de autogobernarse. La clave para esta dimensión es la estructura institucionalizada, formal o informal, de los procesos de Gobierno, visibles en la formalización o en la simple práctica por costumbre de una determinada forma de generar las decisiones y acciones colectivas.
- b) La inclusión de los miembros de la comunidad política particular, que involucra actores gubernamentales y actores no gubernamentales con similares capacidades de interlocución, en la hechura de políticas públicas. En este ítem, la clave es la participación inclusiva de los stakeholders (Parsons, 2008), o sea, de los interesados y afectados por la política pública en marcha.

Para efectos prácticos, en el primer hito de diseño y planificación de políticas, se observó la realización o no de: a) Presupuesto participativo; y b) Plan de desarrollo cantonal. En ambos casos, se monitoreó la participación activa de los miembros de la comunidad política en el diseño de las políticas públicas y la asignación de los recursos con interés público, bajo el supuesto del consenso para su aprobación. Se diferencia si la participación de los stakeholders fue: amplia (cuando en los procesos se incluía, de manera amplia y sin restricciones o barreras, la participación de algún actor interesado o la mayoría de los interesados o afectados), corporativa (cuando el proceso de planificación y toma de decisiones públicas integró a actores corporativos y/o gremiales de forma excluyente) o restringida (cuando el proceso de confección de la planificación y la toma de decisiones públicas integró sólo a camarillas de actores cercanos al alcalde). Para el efecto, monitoreamos: 1) lugares y fechas donde se elaboró o no el presupuesto y/o el plan de desarrollo participativo con participación amplia de los stakeholders; 2) número de eventos y documentos avalados de discusión sobre los destinos de las finanzas públicas (asambleas, talleres, foros); 3) número de documentos que recogen los resultados del proceso de elaboración del presupuesto o plan de desarrollo participativo; 4) nivel de institucionalización formal o informal de cada proceso; y 5) la percepción de los actores sobre si se recogieron o no los disensos y/o las opiniones de los actores políticos, sociales, individuales y colectivos que no estaban alineados o que comportaron un interés contrario al del grupo político con mayores recursos de poder.

En lo que se refiere al monitoreo del segundo hito, de implementación participativa, los observables se relacionaron con la capacidad de incidencia en la incorporación de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas, como: 1) intervención autónoma de los beneficiarios en el ciclo de gestión de una política pública: ejecución, mantenimiento (número de comités de gestión compartida y de autogestión comunitarios con apoyo y convenio con el

municipio) y fijación de tarifas (número de actas de cabildos abiertos); y 2) canales de información y participación de la comunidad, institucionalizados formal o informalmente.

Para obtener esta información, se revisaron las actas municipales y de las juntas parroquiales donde se tuvo acceso. Sin embargo, esta fuente directa arrojó demasiados datos perdidos, sea por pérdida de información o por la falta de recopilación y acceso limitado a la misma. De ahí que se buscó una fuente adicional en las entrevistas con miembros de cada comunidad política.

En lo referente al tercer hito, de rendición de cuentas, se fijaron dos momentos para monitorearlo: el primero, de carácter formal, que da cuenta del cumplimiento de la Ley de Participación, Rendición de Cuentas y Control Social. Lo importante es ver cómo funciona y qué tan transparente y participativo es el gobierno local. Y el segundo, que tiene que ver con los mecanismos de enforcement o de hacer cumplir el mandato de la comunidad política hacia la instancia de ejecución de la misma. Para ello, se planteó monitorear los mecanismos institucionalizados localmente (formales e informales) de rendición de cuentas y de veeduría de las políticas públicas.

Las fuentes de recolección de información para este hito fueron: 1) informes de labores publicados; 2) cuestionarios aplicados a miembros de la comunidad política «representativos»; y 3) documentos y publicaciones que muestren resultados de seguimiento formal a la ejecución del programa desde otro nivel de Gobierno.

3.3. El estudio de casos

Como un ejercicio para observar la aplicabilidad del índice de gobernanza ya planteado, realizamos un estudio de seis casos, donde tratamos de explicar cuáles son los elementos que pueden explicar o hacer más probable la ocurrencia de gobiernos locales, cuyas prácticas gubernativas sean identificables como de gobernanza.

En lo que se refiere a la variable explicativa del fenómeno gobernanza, se utilizó la acción política multidimensional del Movimiento Indígena Ecuatoriano (MIE). A su vez, a esta variable se la dividió en dos componentes: político-electoral (X_1) y sociocontencioso (X_2). Teóricamente, ello se justifica, ya que, durante los noventa, a diferencia de otros movimientos sociales de América Latina (de similares características), que optaron por la vía de la protesta y no entrar en la dinámica de partido político¹⁹, el MIE mantuvo los dos caminos de manera paralela y conservó su dinámica contenciosa, mientras competía en elecciones formales con un «ropaje» organizacional de partido político. Lo rico del análisis está en cómo, «pese a ser gobierno», el MIE continuó activando sus redes sociales comunitarias para desarrollar acciones colectivas que interactúan con el actor gobierno en miras a generar dinámicas participativas e interdependientes en la hechura de políticas públicas.

Para comparar los casos, debemos apegarnos a un diseño metodológico

¹⁹ De acuerdo con Cohen y Arato (2000: 513) la forma de hacer política de estos movimientos sociales corresponde a la de la política de la inclusión. Sin embargo, como se desarrolla en los capítulos 3 y 4 en el caso del MIE observamos formas concomitan-tes y paralelas de hacer política de parte del MIE que conjugan los cuatro tipos ideales de Cohen y Arato.

que permita evidenciar de manera diferenciada la presencia o ausencia de los dos componentes de la acción política multidimensional del MIE (X_1 y X_2). Si establecemos dos criterios de presencia de X_1 y X_2 , alta y baja, hay cuatro posibles combinaciones de cada dimensión de la variable independiente: caso 1: alto X_1 y alto X_2 , caso 2: alto X_1 y bajo X_2 , caso 3: bajo X_1 y alto X_2 , caso 4: bajo X_1 y bajo X_2 . Sin embargo, sobre la base del método científico, para comprobar una relación causal dentro de una hipótesis, es necesario establecer un caso de control que incluya la ausencia de la variable independiente. Por ello, añadimos un caso 5, adicional, que es el de ausencia de X_1 y X_2 .

Para hacer un desglose de los observables de X_1 y X_2 dentro de la variable independiente, hay que señalar que el primer término, acción política electoral (X_1), ubica al actor dentro del marco institucional del sistema de partidos políticos locales. De esta manera, X_1 da cuenta de un indicador de fuerza política electoral del MIE dentro de instituciones y reglas formales de participación política, a través del logro de escaños por parte de los candidatos del MUPP-NP. El criterio que se va a observar será si, en el periodo de análisis 1996-2006, el MUPP-NP consiguió o no ocupar el ejecutivo municipal (la alcaldía del cantón) y una representación equivalente al menos a 30% del legislativo local (concejalías dentro del concejo municipal).

Para ello, diferenciamos entre los casos a través de una escala categorial: alta, baja o nula fuerza electoral. Con esto, se establece como alto al caso en el que, en más de un periodo, se ha cumplido con el criterio de fuerza electoral. Se establece como bajo cuando el MUPP-NP ha participado, pero sin cumplir la barrera de haber ganado las elecciones para alcalde o lo ha conseguido, pero sin mayoría en el concejo municipal o, en su defecto, ha sido intermitente la presencia en el concejo. Por último, consideramos nula presencia electoral cuando no se registran candidaturas del MUPP-NP o, a pesar de contar con un registro electoral, nunca se ha obtenido representación de más de 5% de la votación.

El segundo término de la variable independiente, X_2 , es relativo a la producción de sentidos simbólicos y de presencia contenciosa del actor en la esfera de las prácticas y percepciones de los miembros de la comunidad de influencia. Esto ha sido decantado en una combinación lineal de dos observables: presencia territorial del movimiento (T) y cohesión interna del movimiento (O₂). Los coeficientes que corresponden a cada variable independiente son iguales, debido a que se les asigna el mismo peso específico a la hora de ponderar los valores de T y O.

El componente de presencia territorial del movimiento (T), dentro de las jurisdicciones administrativas subcantonales, se observa a través de tres ítems equiponderados por medio de una relación lineal: a) porcentaje de la población indígena organizada (Io); b) presencia efectiva del MIE en las parroquias (E); y c) presencia formal de la organización (Of).

En lo que se refiere al ítem «Io» (porcentaje de la población indígena organizada), monitoreamos este observable a través del número de miembros activos que registran las instancias organizativas (organizaciones de primer grado, OPG) afiliadas al MIE, respecto del total de la población.

El ítem «E» (presencia efectiva del MIE en las parroquias) fue monitoreado a través de: i) el número de reuniones anuales registradas (R); y ii) número de actos formales de la organización por año, de acuerdo con actas y documentos

declarativos, apariciones en prensa, etc., formalmente representado a través de una combinación lineal, cuyos ponderados son idénticos (F).

En lo que se refiere al ítem «Of», lo monitoreamos a través de: i) existencia de directivas registradas (D); ii) existencia de sedes de la organización (lugares de reunión y/o asentamiento del componente burocrático de la OPG) y si éstas son propias o no, es representado, como en el caso anterior, por medio de una relación lineal (C).

Vale señalar que esta aproximación formal considera a cada factor con un peso específico idéntico, lo que hace que los ponderadores tengan los mismos valores en cada nivel. Sin embargo, teóricamente esta consideración podría reformularse de contar con sustentos teóricos importantes. Ello nos obligaría a cambiar los valores categoriales que finalmente se obtuvieron para este estudio.

En las tres primeras columnas de la Tabla 18, observamos los datos de cada uno de los observables, capturados en los ítems que detallamos en párrafos anteriores. En la columna de categorización de la misma tabla, integramos los tres observables en un índice categorial de presencia territorial del MIE por cantón. Este consta de cuatro niveles: alta, media, baja y nula.

Tabla 18

Fuentes: Rodríguez, 2008.
Elaboración: Rodríguez, 2008.

1) Cohesión interna del movimiento: este componente de X_2 , que identificamos en la formalización como O_2 , incluye tres subcomponentes: a) número de acciones colectivas contenciosas, que, a su vez, implica dos observables: número de movilizaciones por año y número de actos formales a nombre de la organización convocados y realizados al año; y b) percepción de cooperación y organicidad desde los niveles regionales y nacionales del MIE. En ambos casos, los datos recabados en las observaciones de campo y en los registros de la ECUARUNARI fueron procesados en una escala de tres niveles: alta, baja y nula. Así lo vemos en la Tabla 19.

Tabla 19 **Cohesión de movimiento**

Fuente: Rodríguez, 2008. Elaboración: Rodríguez, 2008.²⁰

De lo anterior, y al cruzar las tablas, tenemos que nuestros casos se presentan diferenciadamente de la siguiente manera:

Caso 1) Alta presencia del movimiento social y alta del partido político: Cotacachi;

Caso 2) Alta presencia del movimiento social y baja del partido político: Salcedo;

Caso 3) Baja presencia del movimiento social y alta del partido político: Pallatanga;

Caso 4) Baja presencia del movimiento social y baja del partido político: Chambo y Pujilí;

Caso 5) Nula presencia del movimiento social y nula del partido político: Quero.

3.3.1. Los resultados de procesar los datos

²⁰ Para la elaboración de este cuadro se procesaron los datos obtenidos de los registros de actas de reuniones de los archivos de ECUARUNARI y se cruzó la información con el testimonio de los dirigentes indígenas de las filiales locales.

De acuerdo con la selección de casos y la sistematización de las observaciones de campo en una base de datos, procesamos la información disponible, según la metodología planteada, en paquetes estadísticos computacionales. Al tener lista la base de datos, el primer ejercicio de estadística descriptiva fue la comparación de medias y desviaciones estándar respecto de la media de todos los casos. Esto nos permitió observar ordenadamente cuáles eran los casos que, durante todo el periodo de análisis, presentaron mayores puntajes con respecto a nuestro índice total de gobernanza (ITG).

Los resultados, según lo evidencia la Tabla 20 de informe de comparación de medias, revelan que el caso 1, de alta presencia de los dos componentes de la variable independiente, es el de mayor puntaje. O sea, la media de puntuación del ITG calculado para Cotacachi es la más alta de todas y es la que más se aleja de la media del grupo de análisis. Esto evidencia que, en términos generales, Cotacachi es el Municipio donde existió mayor gobernanza, en promedio, durante el periodo de análisis, aun cuando ello no signifique directamente que a mayor presencia del MIE, en sus dos componentes, exista mayor gobernanza local.

Tabla 20: **Informe de comparación de medias Índice de gobernanza**

Fuente: Rodríguez, 2008. Elaboración: Rodríguez, 2008.

Puesto que la tabla nos permite inferir sólo conclusiones vagas sobre cuál fue el Municipio con mayor o mejor gobernanza en el periodo de análisis, no es posible concluir nada acerca de la relación entre nuestras variables y los resultados del ITG. El siguiente análisis al que se sometieron los datos del ITG, ordenados por casos y observaciones (años), fue el de diferencia de varianzas. De esa manera, obtuvimos elementos de análisis que nos posibilitan dar conclusiones definitivas respecto de la validez de nuestras hipótesis.

Con los resultados del análisis ANOVA, podemos ya establecer, a través de métodos estadísticos, si están o no relacionadas la variable propuesta como independiente (presencia del MIE) de forma causal con la dependiente (gobernanza local). En la Tabla, que muestra los resultados de ANOVA, encontramos que el nivel de significancia es muy cercano a cero. Esto nos indica que la hipótesis nula (los niveles de gobernanza alcanzados por cada Municipio son causados por otras variables que no son consideradas dentro de nuestra variable independiente) se descarta. Podemos concluir que existe evidencia empírica que demuestra que la alta presencia del MIE se relaciona de manera causal con la gobernanza local, en los municipios que comparten las características socio-demográficas y socioeconómicas de los municipios analizados.

Tabla 21: **ANOVA Índice de gobernanza**

Fuente: Rodríguez, 2008. Elaboración: Rodríguez, 2008.

Así como el nivel de significancia de la ANOVA nos proporciona evidencia de que nuestras variables están altamente correlacionadas, una prueba adicional de medidas de asociación realizada corrobora este hallazgo. El resultado de esta tercera prueba arrojó que el valor «Eta» del ITG es de 0,819. Esto, en una escala de máximo 1,00, es muy alto y nos da a entender que los componentes de nuestra variable independiente explican en 81,9% la existencia de gobernanza local en los términos que la hemos definido.

De esta forma, quedaría confirmado, de acuerdo con el procesamiento estadístico de los datos observados, que, entre mayor presencia del MIE en una

comunidad política (de las características de nuestros casos), mayores puntajes de ITG se obtienen. Adicionalmente, aunque no de forma categórica, podemos confirmar que el componente sociocontencioso de movimiento social es más importante que el del partido político en términos de resultados del ITG. Y, finalmente, que aun cuando exista baja presencia del MIÉ, al existir formas organizativas que conserven el ethos comunitario como forma de participación política colectiva, se originan mejores prácticas de gobierno en gobernanza que si no existieran. Pasemos, entonces, a la revisión de dos casos para ejemplificar lo señalado en los párrafos anteriores.

Cotacachi

La hechura de políticas públicas

En términos de políticas, al ganar Auki Tituaña la alcaldía de Cotacachi, el Municipio entró en un proceso de institucionalización de la participación ciudadana, como eje central de la gestión pública local. En lo que se refiere a la hechura de políticas públicas, el alcalde Tituaña propuso desde el inicio de su primera administración una gestión de gobierno local en la que el Municipio sea un actor interdependiente del resto de actores sociales de la comunidad política cantonal.

Planificación participativa

La situación de Cotacachi, hasta 1996, respondía a un esquema clientelar de manejo del Gobierno, donde escasamente se producía información para el registro de los procesos de gobierno. Por ese motivo, en la investigación realizada en el archivo municipal, hasta 1996 no se evidenciaron documentos que respaldaran un plan general de gobierno, en términos de políticas públicas, y tampoco memorias de procesos participativos de identificación de problemas públicos o consultas públicas sobre la implementación de una u otra alternativa tendiente a solucionar los múltiples problemas del cantón.

El indicador de planificación participativa (Rodríguez, 2009) da cuenta del nivel de participación ciudadana, el grado de apertura, documentación y formalización del proceso de elaboración del presupuesto y/o del plan de desarrollo estratégico cantonal. En el desarrollo histórico de la planificación participativa en Cotacachi, es posible observar un cambio dramático de 1996 a 1999. Esto se atribuye a la convocatoria de la Asamblea de Unidad Cantonal (AUC) (Gráfico 74).

Gráfico 74. **Planificación participativa en Cotacachi.**

Fuente: Rodríguez, 2008.
Elaboración: Rodríguez, 2008.

Rendición de cuentas

En lo que se refiere a rendición de cuentas, desde 1997, el alcalde, el presidente de la Asamblea Cantonal y los responsables de los comités presentaron sus informes pormenorizados (incluso el informe económico del presupuesto municipal); esto, en documentos de libre acceso, gratuitos y de distribución abierta. Sin embargo, los documentos se elaboraron en un lenguaje todavía poco accesible para los pobladores y su distribución fue centralizada.

Implementación

En cuanto a la implementación participativa de las políticas públicas, el alcalde Tituaña discursivamente lanza desde su primera campaña electoral la iniciativa de «minga cantonal permanente». Esta implicaba que, para tener éxito en la ejecución de políticas y no sólo de las obras públicas, era necesario que los habitantes del cantón se involucraran activamente en todo el ciclo de las políticas locales.

Así como en los dos componentes anteriores (planificación participativa y rendición de cuentas), al revisar la evolución del indicador de implementación participativa de las políticas públicas correspondiente a Cotacachi en el periodo 1996-2006, propuesto por Rodríguez (2009), que da cuenta del nivel de incorporación de los actores involucrados en el proceso de implementación, la sistematización de memorias del proceso de participación en la implementación de políticas y el nivel de formalización del proceso de participación social en la implementación, se observa un incremento significativo de 1996 a 1997 (Gráfico 75). Ello se debe a que, en la primera Asamblea Cantonal, se acuerda y planifica que 50% de los proyectos de iniciativa municipal en el cantón incluyan participación ciudadana directa en su ejecución (AUC, 1997). El incremento observado entre 1998 y 1999 se debe a la formalización de los mecanismos de participación en el proceso.

Gráfico 75. Cotacachi: Implementación participativa de las políticas públicas, 1996-2006

Fuente: Rodríguez, 2008.
Elaboración: Rodríguez, 2008.

La hechura de las políticas públicas en Quero

Quero, tradicionalmente, ha sido un Municipio con prácticas altamente directivas, clientelares y personalistas en el manejo de la cosa pública. La falta de una memoria histórica documentada sobre procesos de participación ciudadana en las decisiones públicas así lo demuestra. Los archivos datan que, hasta 2004, tan sólo una vez al año se convocaba a reuniones públicas del Cabildo (ampliado), siempre a propósito de las fiestas de cantonización. En tales reuniones, la memoria documenta escasamente procesos de rendición de cuentas dirigidos no hacia la población (habitantes del cantón), sino a los niveles superiores de Gobierno.

Planificación participativa

En lo que se refiere a planificación participativa, el salto de dos puntos en la escala de seis, que observamos en 2005, corresponde a la realización del plan de desarrollo cantonal con metodología participativa (Gráfico 76). Pese a que no hay una memoria detallada sobre cada una de las reuniones y talleres que congregaron a las 37 comunidades y las discusiones en cuatro líneas estratégicas, vale resaltar el esfuerzo realizado en este cantón para lograr que este proceso posibilitara una práctica inclusiva en la forma de diseñar las políticas públicas.

Si comparamos los procesos de Cotacachi y Quero, podríamos calificar de irregular o restringida la forma cómo se convocó a la realización del plan de desarrollo cantonal en el segundo Municipio. Ello, debido a que no se cuenta

con un registro sobre las organizaciones y la filiación de los 50 participantes de las primeras reuniones.

Gráfico 76. Quero: Planificación participativa en las decisiones públicas, 1996-2006

Fuente: Rodríguez, 2008.
Elaboración: Rodríguez, 2008.

Implementación participativa

En lo que se refiere a la implementación de políticas públicas, se observa que la participación e involucramiento de los pobladores en las mingas ha sido una práctica cotidiana y constante en el tiempo, incluso antes de la cantonización de Chambo.

Gráfico 77- Quero: Implementación participativa de las políticas públicas, 1996-2006

Fuente: Rodríguez, 2008.
Elaboración: Rodríguez, 2008.

Rendición de cuentas

En 2000, con la decisión de difundir información pública del Municipio a través de las radios locales de manera periódica (semanal) y la apertura, en 2005, del portal web del Municipio, se observan varios pasos en Quero en pos de lograr una apertura en la transparencia de la gestión pública. Las publicaciones bianuales que edita el propio Municipio, con información general acerca de las obras y el avance de los procesos participativos, resaltan estos esfuerzos. Sin embargo, todas estas iniciativas, con excepción de las inherentes al cumplimiento de la Ley Nacional de Transparencia, están débilmente institucionalizadas. De ahí las bajas puntuaciones respecto de la escala de seis puntos que se ha asignado a este indicador compuesto.

En la revisión de los casos evidenciamos que el caso 1, de alta presencia de los dos componentes de la variable independiente, es el de mayor puntaje. Como se señaló anteriormente, la media de puntuación del ITG calculado para Cotacachi desde 1996 a 2006 es la más alta de todas las medias del resto de casos y es la que más se aleja de la media del grupo de análisis. Esto evidencia, en términos generales, que Cotacachi es el Municipio donde existió mayor gobernanza, en promedio, durante el periodo de análisis, lo cual corrobora que, a mayor presencia del MIE, con sus dos componentes, existe mayor gobernanza local.

Adicionalmente, podemos confirmar que el componente sociocontencioso de movimiento social es más importante que el del partido político en términos de resultados del ITG. Aun cuando exista baja presencia del MIE, el hecho de que existan formas organizativas que conserven el ethos comunitario como forma de participación política colectiva origina mejores prácticas de gobierno en gobernanza de las que hubiera si no existirían.

Al ver de cerca el proceso de generación de prácticas colectivas deliberativas en el espacio público cantonal, el caso de Cotacachi tuvo dos elementos que se acompañaron desde 1997: instituciones informales relativas a la

participación de los miembros de la comunidad política asociadas al ethos comunitario andino-kichwa, e instituciones formales que reglamentan una serie de procedimientos para la toma de decisiones públicas de manera colectiva, normando al resto de stakeholders de acuerdo con parámetros deliberativos y toma de decisiones en consenso.

La experiencia de Cotacachi, pese a ser exitosa en términos de las mediciones realizadas de acuerdo con nuestro índice, muestra límites, como el riesgo de que no sólo la percepción de corporativismo en la composición de la Asamblea se generalice en los actores no organizados. Además, encontramos que la dependencia financiera de recursos de las ONG hace vulnerable al proceso como a las instituciones que lo sustentan. También es evidente que la gestión de Tituaña no ha sido ajena a ciertas prácticas clientelares en el manejo del presupuesto participativo, pero que se trata de solventar con ejercicios cada vez más profundos de rendición de cuentas.

Tanto para el caso de Chambo como para el de Quero, la ausencia de un actor social que participe activamente en la construcción de la agenda pública hace que el actor gobierno local siga generando esquemas de gobierno autoritario centralista y directivo. Aun cuando en los dos casos es perceptible un ligero redireccionamiento de la tendencia del ITG, a partir del último periodo de gobierno (2004), ello se debe a la exigencia de cumplimiento de la Ley de Transparencia de la Información Pública. Por ello, encontramos niveles de transparencia que se elevan a partir de ese año. Sin embargo, los flujos de información revelan que no se trata de un ejercicio de rendición de cuentas, sino de un mero traslado de datos, fundamentalmente administrativos, hacia niveles de Gobierno superiores. Esto se evidencia en los medios de comunicación utilizados, en los dos casos medios electrónicos, cuando menos de 2% de la población tiene acceso a ellos.

En el análisis de los casos, salta a la vista que la forma de trabajo comunitario «minga» es una plataforma sine qua non no sólo para desarrollar formas de implementación participativa de obras públicas, sino para generar espacios públicos participativos en la hechura de políticas públicas a nivel local. Por eso, de manera prescriptiva, es importante tener en cuenta que esa forma de coordinación social, internalizada en la cultura política no sólo de los pueblos indígenas, sino de la población ecuatoriana, con raíces en el ethos comunitario andino, es una base para generar gobernanza de manera amplia.

Claro está que, sobre esa base, hay que generar instituciones que faciliten el comportamiento de los stakeholders para posibilitar el acceso universal, y no sólo corporativo, a los espacios de toma de decisiones.

3.4. El espacio nacional participativo: ¿gobernanza en construcción?

Si tenemos en cuenta que la plataforma programática de Rafael Correa, en 2006, fue la democratización del poder público, y que la base social sobre la cual construye su respaldo electoral es la acumulación de los sectores identificados como progresistas, rápidamente podríamos relacionar los elementos de «radicalización de la democracia» de la Revolución Ciudadana con una propuesta que intenta trasladar muchas de las «buenas prácticas» de la gobernanza

local de los gobiernos locales, como Cotacachi, al espacio nacional.

Esta propuesta, visible en el Plan de Gobierno de Alianza País (2006), se traslada a la esfera de las políticas en dos campos: el formal, a través de la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo, como documento de cumplimiento vinculante para las autoridades nacionales electas, y en las prácticas gubernativas de planificación, que dan forma a la dinámica de construcción colectiva de varias políticas públicas, en atención al Objetivo 10 del mismo PND, en sus ocho políticas, especialmente la quinta de ellas.²¹

Tratándose de un tema por desarrollar la evaluación del Objetivo 10 del PND, y con referencia a la lectura del proceso participativo de construcción del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y otras publicaciones de la SENPLADES, es necesario rescatar varios elementos que nos posibilitan hablar de un quiebre, en 2007, respecto de la realidad que describimos en el primer acápite de este artículo.

El primer elemento de esta ruptura es la recuperación de la facultad de planificar participativamente desde el Estado, como un ejercicio de soberanía popular. Si partimos de la noción de soberanía que propone el mencionado documento, en tanto capacidad de los pueblos para autodeterminar las decisiones públicas referentes a su comunidad política, entendemos que el eje de las políticas nacionales es la integración del interés público en todo el ciclo de las políticas (SENPLADES, 2009).

Así, podríamos establecer varios hitos que nos posibiliten avanzar en este eje de ruptura: en la primera parte del ciclo, es imprescindible tener un sistema nacional de información pública de calidad y recordar que una falla de mercado es la información incompleta. Tener la rectoría sobre el proceso de generación de información para la toma de decisiones implica generar certeza a la hora de establecer una intervención pública de calidad. El mercado por sí solo genera ineficiencias graves a la hora de establecer prioridades para la intervención del Estado, lo que ocasiona riesgo moral en los tomadores de decisiones, debido al peso relativo de los actores con capacidad de veto (empresarios monopolistas o monopsonistas, banqueros, etc.). Esto puede generar captación regulatoria.

Si hablamos de un diseño participativo de las políticas, debemos hacer referencia al proceso de construcción del plan como un segundo hito. Por primera vez en el país, se genera un proceso participativo en

el que intervinieron más de 12 mil personas, en cerca de 200 eventos, para definir las prioridades sectoriales, territoriales y temáticas para construir el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

Se trata de un proceso participativo con insumos técnicos y el acompañamiento de funcionarios que facilitan información oportuna, completa, y metodologías claras para que los ciudadanos expongan e incidan en la formulación

²¹ El objetivo 10 del PND 2007-2010 fue: garantizar el acceso a la participación pública y política. En este objetivo, se plantearon nueve políticas: 10.1. promover la formación ciudadana; 10.2. procurar el acceso a la información pública como herramienta de lucha contra la corrupción; 10.3. promover el desarrollo estadístico y el acceso a información actualizada y oportuna sobre las condiciones de vida de los/as ecuatorianos/as; 10.4. impulsar procesos de participación ciudadana en la gestión y planificación; 10.5. impulsar procesos de innovación institucional para la gobernanza participativa; 10.6. promover la participación política, electoral y el cumplimiento de la Ley de Cuotas; 10.8. propiciar el empoderamiento organizativo del mundo del trabajo; y 10.9. regulación de los consejos nacionales (descorporativizar el Estado) (SENPLADES, 2007).

de las políticas públicas. Un proceso transparente y vivo, en el que nos vemos reflejados como integrantes de una sociedad diversa que busca más equidad y cumplimiento del interés público.

Aun cuando no podríamos establecer alrededor de la gestión de SENPLADES procesos de implementación de políticas, es necesario hacer énfasis en el tercer hito del ciclo de las políticas: la rendición de cuentas-evaluación participativa. No existen evidencias de evaluaciones técnicas y públicas, de manera secuencial y periódica, de las principales políticas de Gobierno. El ejercicio de evaluación y seguimiento es pionero en la región y se construye desde las veedurías ciudadanas. Este se complementa con metodologías, modelos cuantitativos e instrumentales que permiten retroalimentar las intervenciones públicas en el territorio.

Es claro que no todo es color de rosa. Aún no podemos hablar de una presupuestación participativa a nivel nacional, en los mismos términos que se logra en los municipios analizados. Asimismo, a la fecha, todavía no existe un marco normativo de la planificación territorial que dé cuerpo al artículo 85 de la Constitución y operacionalice los espacios reconocidos en el máximo instrumento legal del país. Se pretende que este marco legal, a manera de código de planificación y finanzas públicas, armonice una relación difusa hasta ahora, que es la de finanzas públicas y la planificación por objetivos. Otro de los desafíos pendientes es la real articulación entre la planificación del desarrollo en los territorios y los niveles administrativos dependientes del Ejecutivo. Sin embargo, creemos que hay un camino recorrido que habrá que monitorear a profundidad, a partir de parámetros objetivos de investigación.

4. CONCLUSIONES

En este artículo, establecimos conexiones que nos dan indicios sobre la relación existente entre la superación del ciclo de crisis política del Ecuador 1996-2006 y la instauración de prácticas gubernativas participativas en todo el ciclo de políticas públicas. Abonamos elementos de discusión para establecer una relación de dependencia entre la presencia institucionalizada de formas gubernativas participativas, identificadas como «gobernanza», y la disminución de las tensiones sobre el sistema de representación política y de partidos políticos.

A pesar de que el caso ecuatoriano nos envuelve en evidencias sobre la insuficiencia del paradigma de democracia procedimental para garantizar un sistema político «saludable», es importante observar casos similares para determinar cuán importante, a través del tiempo, es el factor de institucionalización de mecanismos de participación ciudadana, en y durante todo el ciclo de política pública, a fin de garantizar la estabilidad política.

Atendiendo a la necesidad de ahondar en el aspecto prescriptivo de este acápite, es necesario resaltar que un aspecto importante respecto de las instituciones formales que deben impulsar el fluir hacia esa cultura de la política participativa es que no sólo deben propiciar una comunicación intergubernamental, sino los aprendizajes sociales para que la participación en los asuntos públicos no sea una práctica exclusiva de los grupos sociales con tradición contenciosa, como el MIE, y abarque a los individuos singulares, miembros de la comunidad política.

Anexo

ANEXO I

FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA

La fuente de datos que sustenta el análisis cuantitativo del primer capítulo proviene, principalmente, de estadísticas elaboradas por el Consejo Nacional Electoral. Para los capítulos 2 al 5, la fuente primordial es la Encuesta Nacional de Participación Ciudadana (ENPC-2008), diseñada a partir de un documento teórico propuesto por la SENPLADES, que sirvió de guía para la elaboración del cuestionario de la Encuesta. La Encuesta fue elaborada y aplicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

El cuestionario sobre Participación Ciudadana fue un módulo dentro de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en el mes de junio de 2008.

A través de la ENPC-2008, se obtuvo información de diferentes formas de participación ciudadana, cruzada por niveles de ingresos, edad, grupo étnico, lugar de residencia (urbano rural) y sexo.

La Encuesta se aplicó a 14.938 personas de las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Machala, Ambato, resto de Sierra urbana, resto de Costa urbana, Sierra rural, Costa rural y Amazonía urbana y rural. Participaron como informantes hombres o mujeres entre 26 y 55 años, jefe/jefa de hogar o su cónyuge, que no estudian, cuya educación es primaria y secundaria y tienen trabajo.

La encuesta tiene un margen de error de + 5 para un intervalo de confianza de 95% para cada una de las regiones. El diseño muestral se organizó de la siguiente manera:

Dominio	Casos
Quito	1.237
Guayaquil	1.907
Cuenca	1.094
Máchala	1.091
Ambato	961

Resto Sierra urbana	1.576
Resto Costa urbana	2.280
Amazonia urbana	704
Sierra rural	1.834
Costa rural	1.616
Amazonia rural	638
Total	14.938

Anexo II

Preguntas de la encuesta

Bibliografía

Alcubilla, Enrique (2000). Diccionario Electoral. En San José: IIDH/CAPEL, segunda edición, Tomo I.

Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia. (2001). Los dueños del poder: los partidos políticos en Ecuador (1978-2000), Quito: FLACSO

Aguilar, Luis (1993). La implementación de las políticas públicas, México: Porrúa.

_____ (2005). La eficacia de gobierno como imperativo de legitimidad: condiciones y necesidades en México, México: CEDES.

_____ (2007). Gobernanza y Gestión Pública. México: FCE, Segunda edición.

Arellano, José Pablo (2006). «Del Déficit al Superávit Fiscal: Razones para una Transformación Estructural en Chile». En Estudios Públicos 101, Santiago de Chile. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1994145>

Asamblea Nacional- Comisión de Participación Ciudadana (2010), Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006). Political Database of the Americas, La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina.

Burbano de Lara, Felipe (2005). «La caída de Gutiérrez y la rebelión de abril». En Íconos. Revista de Ciencias Sociales N° 23, Quito.

Bodero, Marcelo (s,d) "Personalidad Jurídica de las Asociaciones de Estudiantes". Tomo 2, edición 13. Versión electrónica disponible en: http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=200&Itemid=82

Cañete, María Fernanda (2004) "Las vicisitudes de la aplicación de la cuota electoral en los partidos políticos" en Seminario Nacional: los cambios políticos en el Ecuador Reflexiones sobre mujer y política. Quito: Abya - Yala.

Cohen, Jean y Andrew Arato (2000). Sociedad civil y teoría política, Fondo de Cultura Económica: México

Constitución de la República 2008. Versión electrónica disponible en: <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/Constitucion-2008.pdf>

Cox, Gary y Matthew D. McCubbins (2001). «The institutional determinants of economic policy outcomes». En Stephan Haggard y Matthew D. McCubbins, eds., Presidents, parliaments and policy. Nueva York: Cambridge University Press.

_____ (2000). Presidents, Parliaments, and Policy. Cambridge: University Press.

Dahl, Robert (1997). La poliarquía. Participación y oposición, Madrid: Tecnos.

_____ (1989). Democracy and its critics, Yale: Yale University Press.

Glick R. y Michael Hutchin, (1999). "Banking and Currency Crises: How common are twins?" Versión electrónica disponible en: http://www.frbsf.org/economics/conferences/990923/papers/glick_hutchison.pdf

De la Torre, Carlos (2006). «Populismo, democracia, protestas y crisis políticas recurrentes en Ecuador». En Europa América Latina Análisis e Informaciones, N° 21, Fundación Konrad Adenauer.

Bustamante, Rivero y Mollendo (2008) "Detalles metodológicos y documentos de la experiencia de Arequipa". Versión electrónica disponible en: <http://www.labor.org.pe/oficina-arequipa/noticias/arequipa-noticias-01.php?kdigo=302> visitada el 10 de enero de 2008.

Green, Rosario (2004). «Gobernabilidad en América Latina: entre el "autismo estatal y la democracia callejera», presentación preparada para la Cumbre Europa-América Latina, «América Latina: la gobernabilidad amenazada», versión electrónica disponible en: http://www.cooporacionescenarios.org/zav_admin/spaw/uploads/files/Biarritz03.GOVERNABILIDADRosarioGreen.pdf

INEC-SENPLADES (2008). Encuesta Nacional de Participación Ciudadana, Quito.

Inglehart R. y Norris Pippa. (2003). *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*, New York: Cambridge University Press.

Isunza E. y Hevia de la Jara F. (2006). *Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación*. México: Cuadernos de la democratización N° 4, CIESAS/UV.

Etzioni, Amitai. (1970). *Demonstration Democracy*. Nueva York: Gordon and Breach.

Freidenberg, Flavia (2001). *Partidos políticos de América Latina*, Salamanca: Universidad de Salamanca.

Kaase M. y Marsh A. (1979). «Political action repertory: changes over time and a new typology», en Barnes, S. H. y Kaase, M. (eds.), *Political Action*. Beverly Hills: Sage.

Kaminsky, G. y Reinhart C. (1999). «The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance of Payments Problems». En *American Economic Review*, volume 89, número 3.

Lacuisse, Marie-Esther (2006). «Los movimientos políticos locales en el escenario electoral». En *Íconos*, revista de ciencias sociales, número 27, Disponible en: www.flacso.org.ve/docs/i27/lacuisse.pdf

Latinobarómetro (2009). «Informe 2009», Santiago: Latinobarometro, Versión electrónica disponible en: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_LATINO_BAROMETRO_INFORME_2009.pdf

Londoño, Jenny (2007). *Mujeres y participación política*. Versión electrónica disponible en: <http://azulinaciones.blogspot.com>

López, Paula Cirujano, Alicia del Olmo, Beatriz Sevilla y Rocío Sánchez (2007). *Género y políticas de cohesión social, Conceptos y experiencias de transversalización*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Versión electrónica disponible en www.programaeurosocial.eu

Majone, Giandoménico (1997). *Evidencia, Argumentación y persuasión en la Formulación de Políticas*. México: CNCPAP- EFE.

Maldonado, Dura, Sibaja y Carella (2007). *Participación de las cooperativas de ahorro y crédito en los sistemas de pago de América Latina*. México DF: Centro de Estudios Monetarios latinoamericanos-Confederación alemana de cooperativas.

MIES -Dirección Jurídica -Registro de organizaciones sociales.

Molina, Andrea. (2008). «Redes críticas y nexos entre sociedad civil y Estado: el caso de Jubileo 2000 Red Guayaquil». *Disertación de Maestría en Ciencias Políticas*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Naciones Unidas, (1948). «Declaración Universal de los Derechos Humanos». Versión electrónica disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

