

Política pública para el Fortalecimiento de la democracia en Ecuador 2008-2014

Álvaro, Sáenz-Andrade¹

Resumen

La nueva institucionalidad ecuatoriana ha creado un amplio número de mecanismos de representación, democracia directa y participación. Estos constan en la Constitución, y en leyes orgánicas, lo que da un marco normativo impulsor del ejercicio democrático. En la aplicación de la política de fortalecimiento de la democracia, se encuentran fuerzas y posiciones provenientes de diversos actores. Se puede observar que entre los activadores de la participación el más importante es el propio Gobierno, acompañado de actores sociales organizados, antiguos y nuevos. Otros actores exigen una participación más radical, por un lado, y terceros desprecian la presencia popular en el Estado. Los medios de comunicación convencionales han sido los principales voceros de esta última posición. En la aplicación de la política de participación, las diversas fuerzas han actuado desarrollando algunos mecanismos, ocultando otros o distorsionando su sentido original. En todo ello se han manifestado las posiciones e intereses de los actores. A pesar de estas tensiones, la política de participación como tal se ha dinamizado y fortalecido.

Palabras Clave: actores sociales; democracia; estado; participación; política pública; revolución; sociedad.

Public policy for the strengthening of democracy in Ecuador

Abstract

The new Ecuadorian institutionalality has created a large number of mechanisms of representation, direct democracy and participation. These are contained in the Constitution and organic laws, which gives a regulatory framework that constitutes itself the promoter of the democratic exercise. In the applying of the policy of strengthening of democracy, there are forces and positions from various actors. It can be seen that among the activators of the participation of actors, the government itself is the most important, accompanied by organized, old and new social ones. Others demand a more radical participation on the one hand, and on the other hand another third group despises a popular presence in the state. The conventional communication media have been the main spokesmen of the last group. In the applying of the policy of participation, various forces have acted by developing some mechanisms, hiding others or distorting its original meaning. About all of these, the actors have expressed their positions and interests. Despite these tensions, political participation as such has become dynamic and strengthened.

Keywords: social actors; democracy; state; participation; public policy; revolution; society.

Recibido: 19 de julio de 2015
Aceptado: 4 de noviembre de 2015

¹Sociólogo y administrador. Catedrático universitario e investigador desde los años 80. Ha trabajado tanto académicamente como en la gestión directa en temas de participación, desarrollo local, gestión estratégica, educación y migraciones, sobre los que tiene algunas publicaciones. La combinación entre la actividad universitaria y la gestión pública le ha permitido mantener una conversación permanente entre la teoría y la práctica. El artículo que aquí se presenta está relacionado con su tesis doctoral de administración. asaenzandrade@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

El problema de la democracia en el estado actual

Este trabajo analiza la Política Pública para el Fortalecimiento de la Democracia en el nuevo marco político y constitucional ecuatoriano. Como punto de partida el concepto de democracia se lo enmarca en la relación sociedad-Estado y se referencia a las dos grandes formas actuales de esta relación: la Representación y la Participación Directa de la sociedad en la institucionalidad pública.

En el documento se tratará de hacer un breve acercamiento teórico a la participación de la sociedad en el Estado, enmarcado el contexto actual en el que emerge en Ecuador una política de fortalecimiento de la democracia, luego de años de inestabilidad institucional. Se describirá y establecerá el alcance y coherencia o no de la política, se analizará la dinámica de actores y el marco institucional en que se desenvuelve y, se tratará de entender el momento en que se encuentra la dialéctica de la interacción entre la sociedad y el Estado. Ver Figura 1.



Figura 1. ¿Estado vs. Sociedad?
Imagen de la dualidad andina Pukina.Inka
Elaboración del Autor.

Es importante tomar como referencia la “distinción clásica” entre las formas de implementación (y formulación) de una política de arriba hacia abajo (top-down) o de abajo hacia arriba (bottom-up), la segunda de las cuales hace referencia directa a la participación de la sociedad en el Estado, mediante relaciones de poder y negociación. Esta diferencia ha sido planteada por muchos autores que tratan las políticas públicas, entre ellos originalmente Pressman y Wildavsky (1984).

En un extremo teórico se ubican las teorías del “to-

talitarismo” en la organización, que pueden mostrar aspectos significativos en las relaciones de participación (Schwartz 1987). Este “totalitarismo” político hace referencia a la característica recurrente de las organizaciones contemporáneas (en este caso del Estado) a arrogarse la definición de lo que le conviene al otro (en este caso la sociedad) mediante mecanismos de decisión unilaterales. Lo que le conviene no es definido por el “usuario de la felicidad”, sino por un tomador de decisiones institucional. Quienes detentan el poder burocrático, con más razón el Estado, se convierten en “medios efectivos para unificar y controlar las sociedades” (Meyer y Brian 2001) pues, además, consideran válido y eficiente el hacerlo. Esto nos lleva a preguntar si ese comportamiento organizacional e incluso cultural no solamente desvaloriza los mecanismos de participación de la sociedad, sino que justifica la relación de imposición como natural y se organiza para ejercer ese poder. Esta imposición burocrática es aún más dura si evidenciamos que la relación con la sociedad supondría un cambio organizacional de las instituciones del Estado cuando, “las organizaciones son aparatos para no cambiar” Schvarstein (1998). Entonces seguramente se resistirán a las transformaciones que se proponen para adaptarse al diálogo con la sociedad, cuidando no llegar a ceder su poder burocrático.

La concepción del derrumbe del Estado todopoderoso, es desarrollada por Colliot-Thélène (1992), quien señala que el Estado y sus instituciones “se encuentran en una crisis de legitimidad, han perdido su capacidad de control sobre los procesos políticos y de socialización y ya no rigen realmente los destinos colectivos de la sociedad”. Así mismo, el estado es cuestionado por la población. “Los ciudadanos le hacen saber que su participación en los ritos de legitimación de la representación política se ha vuelto problemática”, como lo plantea Habermas (1978). ¿Se está ante un modelo clásico de representación, con demandas sociales “normales” y hasta intrascendentes, o ante un Estado debilitado a punto de ser rebasado por la sociedad?

Es un referente importante la pregunta que hace Roth Deuvel (2002) sobre la capacidad que tiene el Estado contemporáneo, históricamente desgastado, de aplicar políticas públicas y alcanzar legitimidad ante la población. En el momento actual, el Estado y sus instituciones encuentran obstáculos serios de credibilidad que minan su capacidad de regir los destinos de la sociedad. La gente y los actores sociales y políticos ya no aceptan su “pretensión de dominación” y exigen “una

mayor participación democrática". El Estado debe incluso negociar de alguna manera sus decisiones con la sociedad. Hay una "imposibilidad de pensar y actuar en política desde una posición externa a la sociedad" (Roth Deuvel, 2002). Roth citado por Timsit (1982), discute los enfoques, liberal, marxista y weberiano, pues "comparten una lectura similar de un Estado que se apoya sobre un poder coactivo dominante y una administración mecánica, unitaria, piramidal, jerárquica y centralizada".

La discusión sobre participación se realiza en los momentos actuales dentro o junto a la operación institucional del Estado, que permitiría incidencias significativas en políticas públicas, planificación, decisiones de proyectos, acompañamiento de gestión y control. De hecho toda la teoría de la democracia, desde su origen (Rousseau 2008), (Montesquieu 2003), se sustenta en algún tipo de "decisión popular" sobre la vida pública, visión sin duda todavía en construcción y considerada romántica o idealizada para muchos.

Las propuestas de participación ponen énfasis en la acción social directa, organizada y consciente en la institucionalidad, como forma de superar la dominación institucional y estatal sobre las personas. Justamente en América Latina es donde más se ha desarrollado esta propuesta de participación. Se encuentran iniciativas como la Boaventura de Sousa (2004) respecto a que los movimientos sociales son fundamentales para una democracia; la Red Nuevo Paradigma (J. De Souza Silva 2005) con su propuesta de desarrollo participativo en un cambio de época; la identificación de los satisfactores del Desarrollo Humano (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn 1986) entre los cuales la participación ocupa un lugar protagónico, y la Teología de la Liberación que, además de reconocer y exigir la participación, enseña a la ciudadanía a ejercerla (Gutiérrez 1971), (Boff 1989), (Freire 1979).

Roth Deuvel (2002) describe la actual visión ciudadana de lo público como una "creciente contestación por parte de los movimientos sociales de los modos tradicionales de representación política", lo que lleva al Estado a "cogestionar gran parte de sus políticas públicas y desarrollar mecanismos de participación, como la democracia participativa y la descentralización". Finalmente apela a la configuración de un Estado postmoderno, asociado a la "emergencia de la sociedad civil organizada como actor sociopolítico autónomo" que busca el autogobierno, negándose a "ser representados por los par-

tidos políticos tanto liberales como marxistas, tanto de derecha como de izquierda" (Roth Deuvel, 2002). Este reto de reformar el Estado es acogido por Boaventura de Sousa Santos (2001) al proponer que "la reivindicación de derechos colectivos y de autogobierno apunta a formas de Estado y de obligación política postliberales o aún postmodernas" esto es un "Neo Estado".

A partir de esta revisión conceptual crítica sobre el Estado y su legitimidad social, se discute si la política de fortalecimiento de la democracia de Ecuador está disfrazando al Estado convencional con apariencias de participación estructuradas y dirigidas desde el propio Estado o está corrigiendo y superando al Estado clásico con formas de participación que permitan y animen a la población ser parte de la vida pública. Se trata de una política en construcción y los actores que la plasmaron, se encuentran en los puntos extremos sectores "participacionistas" por un lado y "cooptadores" por otro. Se debaten entre una participación ilimitada o controlada por el Estado; la respuesta no será de una tendencia ya definida sino de una tensión entre estas dos posiciones que es la que dinamiza la actual concreción de esta política pública.

Si bien para el análisis de una política pública sería más exhaustivo tomar en cuenta todo el ciclo de la misma (Saravia, 2009), es importante aclarar que se enfatizará en los elementos de agenda, elaboración y formulación e implementación de las políticas de participación. Vale la pena, sin embargo, recoger la advertencia que hacen Hogwood y Gunn (1994) respecto a la situación estratégica que representa la presencia de circunstancias y obstáculos paralizantes en la fase de implementación de una política, lo que obliga a dar especial importancia a la práctica de la aplicación de la política en el actual momento en Ecuador. Por ello se hace un análisis de actores, posiciones y actuaciones respecto a democracia y participación, luego de que la normativa sobre democracia ha sido establecida. Ahí podremos aventurar si se está dando o no en la implementación el "estrangulamiento del proceso" de democratización.

Se desarrolla entonces un intento de comprensión de los aspectos conceptuales, normativos, sociales y de gestión de la política pública de fortalecimiento de la democracia, enmarcados en el contexto ecuatoriano y diferenciando los niveles nacional y local de la gestión pública. Se toma en cuenta el alcance de esta política desde el análisis del interés de los actores (de particular a colectivo), de la mirada de corto o largo plazo que

adquiera la política, desde la concreción centralizada o descentralizada de la misma y desde la articulación que se logra o no en su aplicación.

II. DESARROLLO:

LA SITUACIÓN ECUATORIANA

La política pública de fortalecimiento de la democracia en la revolución ciudadana

El proceso ecuatoriano, al igual que el boliviano y de otros países latinoamericanos, se sustenta en una transformación constitucional dinámica y en la reforma profunda del Estado, con un cambio de las relaciones de poder y de redistribución de la riqueza. Para De Sousa “El constitucionalismo transformador es una de las instancias del uso contrahegemónico de instrumentos hegemónicos...” (De Sousa Santos 2010, 80). Al igual que García Linera (2011) ve en la transformación del Estado la forma de lograr un cambio radical-contrahegemónico, pero advierte también sobre su posible debilidad cuando se pasa a la aplicación de la propuesta constitucional.

El Ecuador no se entiende sin una mirada de conjunto a los cambios que se han dado a lo largo de su historia. En medio de un país con una debilidad estructural tanto en el Estado como en los grupos sociales, lo que caracteriza a su historia es una anomia e incapacidad de construirse a sí mismo (De La Torre 2013, 18). El país no escapa a un contexto mundial organizativo que incide sobre los estados actuales y sobre nuevos modelos o paradigmas para la gestión de los mismos. Según Motta (2012), la contemporaneidad del siglo 21 aporta con un contexto organizacional que tiene impacto en la gestión del Estado y se puede caracterizar por un refuerzo del rol del Estado defensor y protector, una globalización de la administración pública y la importancia creciente de entidades supranacionales.

Contextualmente, se puede señalar que en Ecuador existen varias vertientes de acción social que demandan participación y han aportado a que se construya una política nacional de fortalecimiento democrático. En las últimas décadas hay que reconocer un relacionamiento conflictivo entre organizaciones sociales y Estado. La organización gremial proveniente de los sindicatos, organizaciones campesinas, profesionales y maestros, demandó del Estado el reconocimiento de sus intereses en tanto grupos organizados. El concepto de participación de estos grupos, si bien tiene el discurso de la “toma popular del poder”, en realidad está restringido a la con-

secución de beneficios particulares para sus agremiados, con algún cogobierno en las entidades de su interés inmediato como el Instituto de Seguridad Social.

Es importante también la demanda de participación del movimiento indígena, que logra significación desde el levantamiento de 1990. Este movimiento se ha basado en la reivindicación de las culturas y la actoría de los pueblos ancestrales. En términos de participación demandan desde un reconocimiento de su existencia y ciudadanía, hasta la creación de estados dentro del Estado, dirigidos desde su cosmovisión. En la actualidad ha disminuido el protagonismo y la representación de quienes conducen el movimiento y se ha estabilizado una visión más indigenista que el planteamiento de articulación intercultural al resto de la sociedad. Es un actor que desconoce la validez de la institucionalidad cuando no encaja con sus demandas.

Otra fuerza incidente en el tema de la participación proviene de gobiernos y actores sociales locales, apoyados por ONG, que no sólo demandaron sino implementaron mecanismos estructurados de participación a nivel local, sobre planificación participativa y construcción de asambleas o encuentros de actores locales, provocando una concertación local para el desarrollo. Intervienen también movimientos sociales vinculados con la defensa del ambiente ante las actividades extractivas, que ha tomado importancia en varias localidades del país. Estas demandan más que una participación directa en el Estado, el que éste no lleve adelante ni promueva las actividades extractivas que afectan a las comunidades.

Una última corriente de demanda de participación proviene de un “ciudadanismo” relativamente amorfo, pero creciente, donde se demanda la posibilidad y libertad de cada ciudadano y ciudadana de ser parte de la acción pública por voluntad propia (demanda ética) y por acceso al Estado a través de formas diversas como veedurías, gestión compartida, comisiones de trabajo y participación en consejos que le atañen como son: los de la niñez, de mujeres, de jóvenes o de personas con discapacidades.

El Ecuador inicia un proceso de transformación social e institucional en 2006, habiendo tenido logros significativos hasta el presente. La propuesta de “Revolución Ciudadana” agrupó a varias organizaciones políticas y sociales; y, recogió sus propuestas de participación social. El eje central de esta propuesta se plasma en la Constitución de 2008, donde participan representantes de los grupos mencionados. El liderazgo del pro-

ceso, centrado en la figura e influencia del Presidente, ha fortalecido el imaginario de que se trata de una participación más centrada en el Estado o desde el Estado, que hacia una influencia de la sociedad sobre el mismo. Corresponde en parte a una mirada socialista-marxista clásica más que a los planteamientos postmodernos de participación. Esta es una de las razones por las cuales algunos de los grupos promotores de la participación han tomado distancia del proyecto original e incluso se han pasado a la oposición política al régimen.

Los actores sociales y políticos convencionales, ligados a los intereses económicos dominantes, poco o nada se han involucrado con los temas de participación, desdibujándolos permanentemente tras una visión de sociedad “ordenada” y dirigida por sus líderes “naturales”. La democracia representativa manejada por ellos mismo les resulta suficiente para organizar a la sociedad. Estos grupos encabezan la oposición a toda política pública de carácter social del gobierno y pasan por ello a ser importantes en el análisis del proceso ecuatoriano.

El estudio de la política pública de fortalecimiento de la democracia que inicia en la Constitución de 2008 y se va concretando en las leyes y sobre todo, en la construcción institucional y en la acción práctica, permite identificar el carácter que va tomando la representación y la participación de la sociedad en el Estado en el Ecuador de 2011. Vale la pena preguntarse a dónde va la construcción real actual, en términos del planteamiento teórico de De Sousa Santos (2001): ¿El Estado se está adecuando a las exigencias de participación de la ciudadanía, dando un salto adaptativo a la sociedad postindustrial y ganando en su legitimidad social; o está en defensa de su poderoso rol jerárquico, disfrazándolo con elementos participativos conducidos y arbitrados por el propio Estado? Demás está anticipar que no hay respuesta definitiva pues se trata de un proceso que depende de la dinámica y tensión entre actores sociales que está viviendo el país.

El alcance de la política en el marco normativo.

Para comprender el marco normativo, se parte de analizar la política de fortalecimiento de la democracia dentro del Plan Nacional del Buen Vivir (2013), que es el que enuncia el conjunto de la política pública del gobierno. En esta concepción del desarrollo del país y de las políticas públicas propuestas, se plantea una estrategia de “acumulación y redistribución a largo plazo”, que propone un modelo desarrollo redistributivo que marca la

preocupación por la sociedad (el ser humano), por sobre la economía (el capital). En este planteamiento general se perfila el fortalecimiento democrático, pero el discurso explicativo no evidencia a la participación como un componente central. La implementación de este modelo de desarrollo, en su primera fase, llamada de transición, enfatiza en la redistribución y prestación de servicios públicos sociales, sin evidenciar como eje estratégico la profundización democrática.

Solamente cuando se llega a nivel de las 12 estrategias de desarrollo se encuentra de manera explícita el fortalecimiento democrático. 7 de ellas son de carácter primordialmente económico (con una mirada de equitatividad y modernidad); 2 son de inclusión y equidad, una es ambiental, una de organización territorial del Estado y, finalmente una y última se relaciona directamente con democracia y participación y se denomina “Poder ciudadano y protagonismo social” (SENPLADES, 2013). Es importante señalar que, en la segunda versión del plan, elaborado en 2013, la estrategia del poder ciudadano pasa a ser ubicada en primer lugar. Hasta aquí la visión de democracia de la política pública no diferencia las posiciones “participacionista” o “cooptadora” y, casi se manifiesta toda en el ámbito de la visión amplia participación.

A nivel de objetivos del Plan se corrobora esta política. El objetivo de fortalecimiento de la democracia propone “Garantizar el acceso a la participación pública y política” (SENPLADES, 2013) y, dentro de este, se plantea alcanzar metas como promover la organización colectiva y autónoma de la sociedad, fortalecer formas de control social, promover la participación política y electoral con equidad y garantizar el libre acceso a información pública.

En otros objetivos de este Plan se propone también el impulsar el fortalecimiento de espacios públicos de intercambio entre grupos diversos, garantizar el ejercicio del derecho a la comunicación, impulsar procesos de creación cultural en todas sus formas, consolidar el modelo de gestión estatal descentralizado, impulsar la planificación participativa y recuperar las capacidades de rectoría, planificación, regulación y control del Estado.

En lo que se refiere a la concreción normativa de la política de fortalecimiento de la democracia, la Constitución de la República del Ecuador (2008) es más explícita; establece los derechos de participación de las y los ecuatorianos, y consigna el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos: presentar

proyectos de iniciativa popular, ser consultados y fiscalizar los actos del poder público.

Es importante el avance en el campo electoral o de la democracia que se ejerce a través del sufragio. Se añade a la elección de dignidades formas de decisión de aspectos importantes de la vida nacional y local mediante votaciones: la iniciativa popular normativa, las consultas populares, las revocatorias del mandato, la consulta previa, la consulta territorial, la elección de presidente y asambleístas por disolución de la Asamblea y la consulta prelegislativa.

Es significativo que la Constitución tenga un “Título” dedicado a la Participación y Organización del Poder. En éste establece que “las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de todos los niveles de gobierno” (Asamblea Nacional, 2008). Aquí se define la participación directa, no representada a través del sufragio, en las decisiones y acciones del Estado. A partir de este planteamiento se concretará aún más la participación. Se reconoce la organización colectiva de la sociedad en todas sus formas, con mecanismos de solución de conflictos, derecho a la resistencia y acción ciudadana.

Se dispone constitucionalmente que en todos los niveles de gobierno se conformen instancias de participación, integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad, para elaborar planes y políticas; mejorar la calidad de inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos; fortalecer la democracia con transparencia, rendición de cuentas y control social; promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Se señala además las diversas formas en que se ejercerá este derecho: audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y otras instancias que promueva la ciudadanía. En el Régimen de Desarrollo de la Constitución se establece la necesidad de que existan consejos de planificación y consejos ciudadanos en los gobiernos autónomos, como instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo.

La norma fundamental del país recoge y refleja la incidencia de los grupos sociales promotores de la participación, con la profusión de mecanismos de relación de la sociedad en el Estado. También

se vislumbra a este nivel poca sistematicidad de los componentes de la participación; de hecho la articulación de estos mecanismos se irá perfilando en la normativa posterior, reflejando la tensión entre las diversas posiciones respecto a la participación. Así varias de las leyes que se emiten a partir de 2009, acogen y desarrollan la política pública de fortalecimiento de la democracia, siendo las normas más importantes las que se refieren a la participación ciudadana, al ejercicio electoral, a los gobiernos autónomos descentralizados y a la planificación y finanzas públicas.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), en el capítulo de la participación a nivel local, dispone el alcance de las asambleas locales y otorga la posibilidad de que la ciudadanía organice estos espacios de deliberación pública. Estas asambleas tienen entre otras, las funciones de: “Proponer agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas locales; promover la organización social y la formación de la ciudadanía en temas relacionados con la participación y el control social; Organizar , de manera independiente, el ejercicio de rendición de cuentas al que estén obligadas las autoridades electas;... Ejecutar el correspondiente control social con sujeción a la ética y bajo el amparo de la Ley”. En la misma Ley se establece que: “en todos los niveles de gobierno existirán instancias de participación con la finalidad de elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía, mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo, elaborar presupuestos participativos y fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social”. Se conforman los consejos locales de planificación, entendidos como “espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción definidos en las instancias de participación”.

Hay que destacar que se da un paso muy significativo de articulación de la participación al consignar la “Interrelación entre asambleas de diversos niveles territoriales”, entendida como la participación de actores sociales e institucionales de otros niveles de gobierno sin descartar, además, posibles alianzas entre sí. También establece la necesidad de relacionamiento permanente entre asamblea y gobierno local (sociedad-Estado) con el mandato a la institución pública de dar apoyo a la organización social. Hay que notar que la

articulación entre niveles de acción pública ha estado casi ausente en la normativa convencional.

El Código de la Democracia (2009) recoge los mecanismos de democracia representativa y directa que se ejercen a través del sufragio, asigna y detalla la institucionalidad para su implementación, con rango de “Función Autónoma del Estado”. Establece las reglas de juego para dar cabida a las iniciativas sociales de carácter territorial, legislativo, consultivo y revocatorio. Operacionaliza también la forma de ejercer el derecho al sufragio de ciudadanos y ciudadanas que antes no tenían, incorporando a jóvenes de 16 y 17 años, militares y policías, personas privadas de libertad que no han sido sentenciadas, migrantes ecuatorianos en el exterior y extranjeros residentes en Ecuador; “sectores que en otras sociedades son considerados no merecedores del derecho al voto han sido abiertamente invitados a participar, de manera facultativa en Ecuador” (Sáenz Andrade, 2010).

También el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), destaca los mecanismos de participación que deben ser implementados a nivel territorial. Consta entre las funciones de los gobiernos locales la de “Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal”. Así mismo en el capítulo relacionado con la planificación, ratifica “La cogestión de los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad”. Se instituye un sistema articulador de los mecanismos de participación al disponer a cada gobierno autónomo descentralizado conformar “un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno...”. Así mismo exige como garantía de participación que se construyan “... espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos reconocidos expresamente en la Constitución y en la ley; así como otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación”.

El Gobierno Autónomo Descentralizado se encuentra entonces ante la misión de crear un Sistema de Participación Ciudadana que, de manera organizada y eficiente, estructure espacios institucionalizados de participación en la toma de decisiones, gestión y control de la acción local. Contribuye con ello, además de generar los mecanismos de participación, a potenciar las capacidades, destrezas y habilidades de la ciudadanía y de la localidad para ejercer la participación

y construcción colectiva. Se consagra también el reconocimiento por parte del Estado Local de “todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo”, lo que pone a los gobiernos locales ante la obligación de recoger la iniciativa social e incluso identificar y visibilizar la organización.

Además, el gobierno local tiene el mandato de promover la construcción de tejido social territorial, entendido este como la capacidad de los grupos diversos que hacen la vida local, para trabajar coordinadamente y alcanzar objetivos comunes de largo plazo. El código de organización territorial reconoce a los barrios y parroquias urbanas como “unidades básicas” de participación que se articulan al sistema de gestión participativa.

Esto abre una doble lectura a la política pública; la una es la del reconocimiento de la organización, su promoción y coordinación, construyendo así tejido social; y la otra de vinculación al Estado en la actividad organizativa propia de la sociedad. También la autoridad local promueve la articulación de los diversos niveles territoriales de población y gobierno como son las parroquias rurales y los barrios urbanos, al gobierno del cantón, está ideando un sistema abierto a la coordinación, articulación e incluso a la unificación de políticas, planes, proyectos y servicios entre los niveles de gobierno.

Otras leyes profundizan la participación y la engarzan a sus temáticas específicas, así la normativa de planificación pública (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010) asume la existencia de un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con referentes locales como los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los Consejos Ciudadanos y Consultivos.

En la Figura 2 puede observarse el conjunto de mecanismos de democracia y participación. Haciendo un análisis de conjunto de esta política de fortalecimiento de la democracia, por un lado están los mecanismos de Representación y Democracia Directa, en los cuales se toman decisiones en las urnas y, por otro, mecanismos de Participación Directa, donde grupos organizados de la sociedad y/o personas son parte de decisiones y acciones gubernamentales.

En el primer caso, a diferencia de los sistemas democráticos convencionales, se abren varias alternativas de decisión que lleva a la elección de personas o de propuestas, con procesos electorales

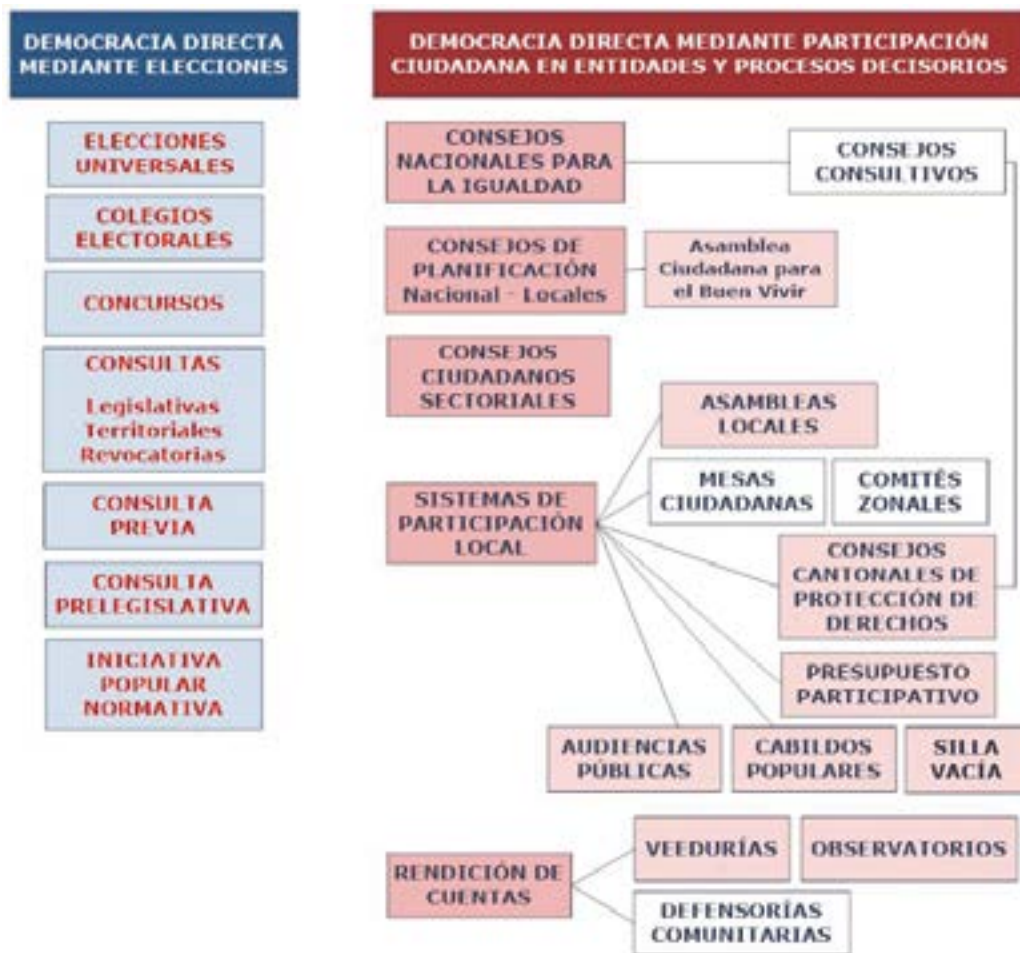


Figura 2. Mecanismos de Democracia y Participación

Las casillas en blanco son espacios exclusivos de la sociedad. Los demás son espacios compartidos. Elaboración del Autor

formales de por medio. Esto implica, en caso de que se activen los mecanismos, se cuente con una gama antes inexistente de posibilidades de penetración de la decisión social en el Estado. En la participación directa, casi todos los mecanismos se aplican a nivel local, con excepción de los Consejos de Planificación, veedurías y observatorios que pueden tener carácter nacional.

Sistema de participación local

Hay que notar que el compromiso que asumen el gobierno local y sus autoridades, implica un esfuerzo operativo de cada una de sus áreas, para asumir la responsabilidad de llevar adelante el proceso de participación y lograr interacción entre las dependencias de gobierno y las comunidades organizadas. Se encuentran compelidos a organizar Sistemas de Participación Ciudadana que logre un conjunto articulado de espacios para que la ciudadanía organizada participe en la toma de decisio-

nes, gestión y control de la acción municipal.

Algunos de los objetivos del Sistema de Participación Ciudadana, Art. 37 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD son:

- Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas;
- Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial; y en la definición de propuestas de inversión pública;
- Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos;
- Participar en la definición de políticas públicas;
- Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con

el desarrollo de los niveles territoriales

El Sistema cuenta con espacios de decisión, de ejecución y seguimiento y de control social.

Espacios de decisión:

- La Asamblea, espacio de toma de decisiones, de carácter permanente que reúne a los actores sociales involucrados. Revisa el Plan Estratégico Local y nombra comisiones de gestión. Se articula al Consejo de Planificación local.
- Presupuesto participativo: es un espacio que se activa mediante reuniones comunitarias dirigidas a establecer el uso de recursos previamente establecidos en el presupuesto anual para proyectos comunitarios, en el marco del Plan de Desarrollo.
- Espacios relacionados con el cuerpo colegiado: la Silla Vacía y la Consulta Prelegislativa.

Espacios de ejecución y seguimiento:

- Mesas ciudadanas temáticas: espacios de ejecución y seguimiento, mediante los cuales la ciudadanía apoya y acompaña la gestión, tomando como eje de orientación, el Plan de Desarrollo.
- Comités Zonales, en tanto espacios de gestión a nivel micro territorial, están conformado por representantes organizacionales, los mismos que acompañan la gestión municipal en base al Plan de Desarrollo.
- Audiencias Públicas y Cabildos Populares son también espacios de seguimiento y diálogo, que tratan aspectos específicos de la ejecución. No tienen carácter permanente.

Espacios de control social: Veedurías ciudadanas, en tanto espacios de control social a la acción pública.

Actores sociales e institucionales involucrados y la aplicación de la política pública

Los actores directamente relacionados con la formulación y aplicación de la política pública de fortalecimiento de la democracia en sus ámbitos de representación y participación pueden clasificarse en institucionales, sociales, políticos y privados. Estos tienen intereses, posiciones y fuerzas en la dinámica de aplicación de la política y en la interacción entre ellos.

Se ratifica la importancia que asume el Estado en el momento actual y su significación política y organizativa respecto a la sociedad. Los elementos sustantivos de esta transformación del Estado tienen que ver con una capacidad de acción notablemente mayor a la del Estado de inicios de siglo. Destaca la ampliación de las funciones de promoción de la economía y de redistribución de

la riqueza, la modificación de la composición de clase de quienes acceden al control del Estado, la creación de una nueva y más fuerte institucionalidad, un nuevo sistema normativo y el establecimiento de políticas públicas que abarcan amplios aspectos de la vida nacional. A nivel del Estado se puede especificar al Gobierno Nacional en tanto promotor y activador de la participación. Dentro del gobierno actúan en el campo del diseño y promoción de la política la Secretaría de Planificación y en la aplicación la propia presidencia y los ministerios Coordinador de Desarrollo Social y de Inclusión Económica y Social. Todas estas entidades se enmarcan en una posición común, con una mirada más cercana a una sociedad que participa de manera estructurada en un Estado fuerte y dominante que a una sociedad que decide sobre el Estado.

Está también dentro del Estado la Asamblea Nacional, encargada de producir las leyes que den viabilidad a la Constitución, que puedan dar coherencia a las políticas o modificar mediante la normativa el propósito constitucional. A este nivel de institucionalidad pública está también el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, parte de la nueva función del Estado de Transparencia que tiene como misión el fortalecimiento de la democracia participativa y se encuentra, por tanto, en el medio de la relación Sociedad-Estado. Es una entidad nueva, todavía débil y con legitimidad por conseguir, que debe, para empezar, definir si está, para que el Estado pueda absorber a la sociedad o para que la sociedad se posicione en el Estado. También está presente como actor público relevante el Consejo Nacional Electoral, parte sustantiva de la también nueva Función Electoral del Estado. Como entidad rectora y organizadora de los procesos electorales tiene en sus manos la gestión de la democracia representativa a la que puede acercar (articular) o alejar de los elementos participativos (desconociéndolos).

A nivel de gobiernos locales (GAD), comparten la incertidumbre ante la obligatoriedad de la participación en su gestión. Podemos clasificarlos entre gobiernos locales convencionales y gobiernos locales participativos. Los primeros (mayoritarios) hacen una gestión desde la institucionalidad, prefiriendo una planificación, gestión y evaluación desde la política convencional (y tal vez desde la técnica); mientras los segundos han provocado y experimentado sistemas de planificación y gestión participativa con actores sociales locales y asambleas frecuentes, lo que les lleva a posicionarse como defenso-

res de una alta penetración de la sociedad en el Estado. Todos los gobiernos locales participan de sus gremios nacionales aunque en estos predominan las posiciones de los gobiernos locales convencionales.

A nivel de la sociedad están movimientos y organizaciones sociales, ONG, organizaciones políticas, medios de comunicación, universidades y el sector empresarial. El movimiento indígena, con una alta participación desde sus comunidades organizadas y un posicionamiento de demanda al Estado; el movimiento ambiental, opuesto a la explotación de recursos naturales no renovables, sobre todo de las comunidades cercanas a las fuentes de recursos; los movimientos sectoriales con alguna importancia organizativa y de incidencia en políticas públicas en el país en los aspectos de género, infancia y juventud y finalmente; el movimiento sindical y gremial convencional, concentrado en las demandas obreras.

A nivel de organización social se ha generado desde hace pocos años, con apoyo estatal, un movimiento conformado por organizaciones sociales de diverso tipo, afines al gobierno. Está compuesta por algunas organizaciones sociales ya existentes con anterioridad (cooperativas, gremios de comerciantes minoristas, transportistas, organizaciones barriales urbanas) y grupos emergentes como la cultura montubia, pescadores, trabajadores autónomos y organizaciones de afrodescendientes.

Las ONG de Desarrollo son entidades estructuradas, con objetivos y recursos, que se articulan a comunidades, grupos y movimientos sociales y les dan soporte estratégico y de recursos, a la vez que actúan relacionadas entre sus similares componiendo el llamado “tercer sector”.

Las organizaciones políticas convencionales no dejan de tener una presencia e incidencia en los momentos electorales y en el espacio de la “pugna política” coyuntural, manifestando su apoyo u oposición a las políticas y acciones gubernamentales. Tienen una cabida muy importante en los medios de comunicación y, a través de ellos, logran incidir en la sociedad. Hay que diferenciar entre las organizaciones políticas afines al gobierno, las convencionales que se encuentran en franca oposición. Algunos grupos de izquierda originalmente participaron de la iniciativa de cambio (2006-2008) y se han retirado (2009-2010) argumentando la pérdida del sentido transformador de la propuesta.

Otros actores incidentes en el ámbito político son los medios de comunicación privados que se han alineado

en contra de las propuestas gubernamentales; un sector de medios de comunicación populares y locales, cercanos a los movimientos sociales y ONG; la academia y el sector empresarial.

Agrupadas las posiciones, se pueden establecer cuatro “fuerzas” que han intervenido en la aplicación de la política de participación, ya sea desarrollando algunos de sus componentes, u oponiéndose a ellos. En todos los casos se han impulsado los mecanismos de participación más afines a sus posiciones e intereses y poco se encuentra de una aplicación consistente de la política de fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, en medio de esta dinámica y tensión, la participación como tal se ha desarrollado y fortalecido en Ecuador. Estas fuerzas son:

- 1) La implementación de la política desde el gobierno y sus aliados. De hecho la elección de la Asamblea Constituyente (2007), la consulta aprobatoria de la Constitución (2008), las elecciones generales con nuevas reglas del juego (2009) y la consulta nacional (2011) son iniciativa del propio Presidente de la República. Así mismo, el nombramiento de varias autoridades por concurso público se han implementado en los años 2010 y 2011 por parte del Consejo Nacional Electoral y del Consejo de Participación Ciudadana; la secretaría Nacional de Planificación llevó adelante un proceso consultado a nivel nacional para la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir, enmarcado en el Sistema Nacional de Planificación Participativa, y; la Asamblea Nacional emitió las leyes orgánicas de Elecciones, de Participación y de Organización Territorial del Estado y otras leyes que incorporan y viabilizan los mecanismos de participación. También en varias dependencias y niveles del Estado se han incorporado formalmente veedurías ciudadanas.
- 2) Los movimientos sociales convencionales han mantenido sus demandas reivindicatorias específicas desde el punto de vista del sostenimiento de sus movimientos y movilizaciones. Han apelado a los mecanismos constitucionales de participación relacionados con la Consulta Previa Informada (que es la reivindicación más defendida), las consultas populares, la consulta prelegislativa, veedurías y silla vacía. Como se puede observar, se apela más a medios de protesta y consecución de objetivos que a mecanismos de construcción de institucionalidad de la participación en el Estado.
- 3) Los grupos políticos tradicionales con mentalidad de corto plazo y una cultura de retaliación política, son los que más han utilizado el mecanismo de revocatoria del

mandato, en la medida en que les ha dado la posibilidad de volver inestables los gobiernos locales. También han utilizado el mecanismo de veeduría desvirtuándolo hacia a una plataforma de denuncia de las acciones de su rival cuando este se encuentra en el Estado. A nivel local no ha faltado el intento de captación excluyente de espacios de participación como las asambleas locales o el uso de estos como espacios de desestabilización.

4) Los Gobiernos autónomos descentralizados, ante la exigente política de participación han mostrado poca voluntad de implementarla. Solamente a partir de la iniciativa de algunos gobiernos locales alternativos se han activado, desde el año 2010, ordenanzas y alguna aplicación de los sistemas de participación local. Los mecanismos más utilizados son los de los consejos de planificación, mesas ciudadanas, presupuesto participativo, asambleas locales y veedurías ciudadanas. Los gobiernos locales organizados han reaccionado en contra del mecanismo de revocatoria del mandato, por la afectación que ha traído a la estabilidad política local; como producto de esta presión el mecanismo ha sido mayormente regulado y limitado.

III. CONCLUSIONES

¿Se ha logrado un Estado con participación ciudadana o simplemente se ha creado un disfraz de la realidad? De hecho, el “modelo” de participación en Ecuador se debate en una dialéctica entre una relación dirigida y articulada desde el Estado y la participación de la sociedad que irrumpe, cuestiona, corrige y disputa al propio Estado desde miradas diversas.

Desde el punto de vista de las fuerzas de los actores y posiciones, tenemos que los activadores del fortalecimiento de la participación articulada y mediada por el Estado tienen un actor muy incidente, el Gobierno, acompañado de varios actores sociales con mediana y baja presencia. La posición “participacionista” tiene un importante grupo de actores medianamente incidentes y la posición de no participación incide poco, con excepción de expresiones aisladas en los medios de comunicación convencionales.

La interacción entre el Estado y la sociedad es y va a ser compleja y en muchos momentos confrontativa. Ni el Estado de origen convencional se adapta fácilmente ni los grupos sociales se acomodan a una interacción con el poder establecido. Es una transformación dinámica, no restringida a aspectos estructurales y organizacionales, sino más bien la búsqueda de formas organizacionales

para poder lograr los resultados y sostener el poder conquistado.

Ya en la aplicación práctica las diversas “fuerzas” han desarrollado algunos de sus componentes, ocultando otros y distorsionando el sentido original de algunos mecanismos de participación. Todas han impulsado aquellos más directamente relacionados con sus posiciones e intereses más que como una aplicación consistente de la política de fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, en medio de esta dinámica y tensión, la política pública como tal se ha desarrollado y fortalecido.

La respuesta de las organizaciones sociales es bipolar y refleja la situación del mundo organizativo ecuatoriano. Hay organizaciones sociales que responden con expectativa positiva a los procesos participativos actuales y otras que los rechazan, de acuerdo al posicionamiento que se tiene a favor o en contra del proceso actual. Hay una tercera posición, quizá mayoritaria, de personas y organizaciones enfocadas en sus tareas e intereses cotidianos, lejanas a las posiciones en pro o en contra del proceso político. Es una posición que, por falta de información, puede estar desaprovechando los espacios de participación. No está de más reconocer que sobre ellos se ha hablado poco en esta investigación.

Los agentes estatales en general promueven y aplican los procesos participativos y, en menor medida toman en cuenta los resultados obtenidos de éstos. En este sentido, el avance del proceso de participación en lo que al Estado se refiere, no ha llegado a convertirse en una tendencia general, sino que depende de iniciativas específicas. En este sentido se concluye que falta una transversalización de la política pública de participación.

La nueva institucionalidad ha plasmado un amplio grupo de mecanismos de representación y democracia directa y de participación tanto en la Constitución, como en leyes orgánicas, lo que da un marco normativo impulsor de un ejercicio democrático más cercano a la sociedad. El liderazgo de la “Revolución Ciudadana” ha llevado la participación hacia una visión más centrada en el Estado que hacia una influencia de la sociedad, regresando a una mirada socialista-marxista clásica más que a los planteamientos críticos y postmodernos de participación. Los mecanismos de participación en si configuran un sistema amplio y abarcador, pero la baja aplicación y la falta de continuidad de algunos de ellos dejan la duda de si el proceso en construcción está suficientemente consolidado.

En definitiva, la aplicación de los mecanismos de participación en Ecuador muestra que la legitimidad social de la representación depende en gran medida de la amplitud y calidad de la convocatoria realizada por parte de las entidades estatales y la respuesta dada por las agrupaciones sociales. Es una dinámica social viva donde el Estado tiene una gran responsabilidad y los participantes se activan de manera diferenciada, registrándose grupos importantes que acuden a la convocatoria y aprovechan los mecanismos de democracia participativa frente a agrupaciones que se niegan a participar o desconocen cómo hacerlo.

IV. REFERENCIAS

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Quito: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. Código de la Democracia. Quito: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución del Ecuador. Montecristi: Estado Ecuatoriano.
- Boff, L. (1989). Desde el lugar del pobre. Bogotá: Ediciones Paulinas.
- Colliot-Thelene, C. (1992). Le désenchantement de l'Etat. De Hegel a Max Weber. París: Les Editions de Minuit.
- De La Torre, P. (2013). Los constructores del Estado Nacional 1830-2010. Quito: SENPLADES.
- De Sousa Santos, B. (2010). Refundación del Estado en América Latina. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.
- De Souza Silva, J. (2005). El Poder de las Redes y las Redes de Poder. San José de Costa Rica: IFPRI.
- De Sousa Santos, B. (2004). Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa. México: FCE.
- De Sousa Santos, B. (2001). El significado político y jurídico de la jurisdicción indígena. En El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Bogotá: Siglo Hombre Ed.
- Ecuador, R. (2010). Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD. Quito: Asamblea Nacional.
- Ecuador, R. (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Quito: Asamblea Nacional.
- Freire, P. (1979). Pedagogía del Oprimido. Montevideo: Tierra Nueva.
- García Linera, Á. (2011). Estado, Revolución y Construcción de Hegemonía. Maraibo - Venezuela: Foro Internacional de Filosofía - Youtube.
- Gutiérrez, G. (1971). Teología de la Liberación. Perspectivas. Salamanca: Ediciones Sígueme.
- Habermas, J. (1978). Raison et légitimité. Problemes de légitimation dans le capitalisme avancé. París: Payot.
- Hogwood, B., & Gunn, L. (1994). Why perfect implementation is unattainable? Harvester Wheatsheaf.
- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1986). Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro. Santiago de Chile: CEPALUR. Fund. Dag Hammarskjöld.
- Meyer, J., & Brian, R. (2001). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En P. Powell, El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: FCE.
- Montesquieu, C.-L. d. (2003). Del Espíritu de las Leyes. Madrid: Alianza Editorial.
- Motta, P. R. (2012). Apuntes de Pensamiento Administrativo Contemporáneo. Quito: Doctorado en Administración. UASB.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1984). Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press.
- Roth Deuvel, A. N. (2002). Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rousseau, J.-J. (2008). El Contrato Social. Barcelona: Editorial Maxtor.
- Sáenz Andrade (2010). Las elecciones de 2009 y su trascendencia para el país. Quito: CNE.
- Sáenz Andrade (2013). La participación ciudadana: importancia y desafíos. En "Participación ciudadana, políticas públicas y educación". Quito: Contrato Social por la Educación – OEI.
- Saravia, E. (2009). La participación de la comunidad en la implementación de políticas públicas. En Política Pública y Democracia en América Latina: del análisis a la implementación. México: Porrúa /EGAP-TEC.
- Schvarstein, L. (1998). Diseño de organizaciones: tensiones y paradojas (cap.4). Buenos Aires: Paidós.
- Schwartz, H. (1987). On the psychodynamics of organizational totalitarianism. Journal of Management. Vol. 13, No 1.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito: SENPLADES.
- Timsit, G. (1982). Revue de Droit Public et de Science Politique, N° 4.