

TESIS DOCTORAL 2018

¿REVOLUCIÓN O REFORMA CIUDADANA? PARTICIPACIÓN SOCIAL Y PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN POLÍTICA EN ECUADOR

José Antonio Monje Vargas

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN SOCIOLOGÍA: CAMBIO
SOCIAL EN SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS**

DIRECTORA: Dra. D^a Consuelo de Val Cid

CODIRECTOR: Dr. D. Ramón Adell Argilés

ÍNDICE

	Página
Introducción	3
1. Revolución Ciudadana, historia y poder popular	9
1.1. Ingovernabilidad y crisis del sistema político tradicional	9
1.2. La rebelión de los forajidos como antesala	14
1.3. Posicionamiento político de Alianza PAIS y conflictos sociales	17
1.4. El principio del fin	31
2. Cambio social y participación ciudadana	35
2.1. Reforma y Revolución Socialista	35
2.2. Conceptos básicos de participación y ciudadanía	49
2.3. Tipología de la participación política ciudadana	67
3. Aspectos metodológicos	79
3.1. Hipótesis central	79
3.2. Enfoques e instrumentos	80
4. Mecanismos de participación ciudadana y presencia de movimientos sociales	87
4.1. Mecanismos convencionales de participación ciudadana	88
4.2. Mecanismos no convencionales de participación ciudadana	109
5. Principales protagonistas de la participación ciudadana	115
5.1. Los sindicatos	116
5.2. Los movimientos juveniles	124
5.3. Las organizaciones de mujeres	127
5.4. Los movimientos indígenas	132
5.5. La población discapacitada	141
5.6. ¿Las clases medias?	145

6. Balance del impacto de la participación ciudadana en el actual contexto	149
6.1. Participación política ciudadana efectiva	149
6.2. Participación ciudadana e incidencia política	158
6.3. Participación ciudadana y democracia	163
7. A modo de conclusiones	181
7.1. Frágil participación política ciudadana	181
7.2. Alianzas estratégicas y grupos de poder	192
7.3. Modelos confrontados de transformación social	194
7.4. ¿Reforma o Revolución?	199
8. Bibliografía	207
Lista de acrónimos	217
Anexos	221

¿Revolución o Reforma Ciudadana? Participación social y procesos de transformación política en Ecuador

Introducción

Desde la década de los setenta del siglo pasado, el concepto “participación” adquirió un inusitado protagonismo, en total consistencia con el rol sociopolítico desempeñado durante esos mismos años por las clases y grupos socialmente más vulnerables, especialmente campesinos, indígenas, femeninos, sindicales y estudiantiles. Los distintos colectivos se encontraban en pleno crecimiento organizativo y demandaban una mayor participación en espacios de decisión popular y en la distribución del poder. Sin embargo, a pesar de toda esa efervescencia participativa inicial, desde aquellos activos años hasta nuestros días, es poco lo que se ha seguido avanzando al respecto en la mayor parte de países latinoamericanos. Las democracias directas y populares han desaparecido por completo, observándose además un acelerado decrecimiento de otras opciones políticas con énfasis participativo horizontal, sean éstas socialistas o no. Nuevos actores sociales han hecho su ingreso en la escena sociopolítica pero con muchas restricciones de actuación impuestas de antemano. Los límites que dichos actores encuentran a su participación se localizan, por lo general, en restringidos modelos de democracia representativa donde su rol principal es desempeñado, en el mejor de los casos, en calidad de votante/cliente instaurándose regímenes de democracia plebiscitaria. Los grandes intereses colectivos mayoritarios parecen diluirse en un entramado de intereses de reducidos grupos oligárquicos, no encontrando la debida atención, ni mucho menos un claro propósito de defensa, por parte de sus respectivos gobiernos.

Hasta el año 2015, en la mayor parte de países sudamericanos se habían dado importantes procesos de recuperación económica, luego de transcurrir algunas décadas “pérdidas” en las cuales la recesión, la crisis permanente y el desempleo eran la pauta cotidiana. En términos generales, las condiciones de vida de la población mejoraron significativamente durante dicha recuperación, reduciéndose en importantes márgenes los índices de pobreza, extrema pobreza e inequidad en la región más

desigual del planeta. Un serio cuestionamiento a los lineamientos básicos del Consenso de Washington y a la dinámica socioeconómica neoliberal en general acompañó esta recuperación socioeconómica, transformándose radicalmente el discurso y la práctica política desde las propias estructuras de poder características de los países ubicados en esta parte del continente americano.

Como reacción espontánea ante aquel complejo panorama, a inicios del siglo XXI en algunos países de América del Sur empezaron a surgir y/o a consolidarse diversos y novedosos modelos de participación política ciudadana y movilización social a través de los cuales colectivos de poblaciones socialmente vulnerables, anteriormente excluidos de los procesos nacionales de toma de decisiones (tales como mujeres, niños y niñas, adolescentes, minorías étnicas, adultos y adultas mayores, población discapacitada, etc.) experimentaron, en países como Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Uruguay o Venezuela, rápidas reconfiguraciones en su quehacer sociopolítico y sus niveles de representatividad. Estos acontecimientos marcaron un importante hito histórico en la región ya que en las décadas previas las luchas de reivindicación social, el protagonismo económico-político y el ejercicio efectivo del poder habían sido monopolizados tanto por los grupos económicos hegemónicos y los partidos políticos tradicionales en cada uno de estos países, durante los años de aparente democracia, como por las respectivas juntas militares y sus aliados, en tiempos de dictadura. De manera consistente con este escenario, durante los primeros años del nuevo siglo, los partidos y agrupaciones políticas en general están desarrollando una nueva etapa de su historia, caracterizada por una severa crisis de deslegitimación y una enorme pérdida de espacios protagónicos tradicionales, debido en gran parte al desencanto producido en la población por sus fracasadas gestiones previas, los altos niveles de corrupción y, en muchas oportunidades, por su claro desinterés por el bienestar de los y las habitantes de sus respectivos países, en especial de estos sectores poblacionales más vulnerables. De esta forma, progresivamente se está cambiando de manera radical el rostro de las luchas reivindicatorias por los derechos fundamentales y el ejercicio político en general, surgiendo nuevos e inesperados liderazgos.

Uno de los países que ha mostrado mayores transformaciones sociales y, al mismo tiempo, importantes logros en crecimiento económico y reducción de la pobreza y la desigualdad social es Ecuador, pequeña nación sudamericana que en los años anteriores al inicio de su actual proceso de transformación, emprendido desde 2007, tuvo un largo periodo de crisis generalizada e inestabilidad. Con la llegada de la

denominada Revolución Ciudadana, se inició un importante proceso de cambio político, consecuencia de duros años de lucha, ingobernabilidad y desestabilización previas. Una nueva Constitución Política del Estado, el surgimiento de nuevos actores sociales y una nueva forma de ejercer los derechos y la democracia marcaron irrevocablemente el contexto nacional. A lo largo de dicho proceso de transformación, los distintos movimientos sociales fueron adquiriendo variados tipos de protagonismos y ejerciendo de formas peculiares las cuotas de poder que les eran concedidas.

Las masivas manifestaciones populares que han caracterizado algunos importantes hitos de la historia ecuatoriana, especialmente aquellos ocurridos durante los últimos veinticinco años, nos podrían hacer pensar que existe una fuerte capacidad de convocatoria y movilización por parte de su ciudadanía en la lucha por sus derechos sociales, políticos, económicos y culturales. Sin embargo, dicha capacidad movilizadora no se presenta de manera uniforme tanto en los diversos colectivos sociales como en los variados periodos históricos que les ha tocado vivir. Exceptuando la participación del movimiento sindical inicialmente y posteriormente la de los movimientos indígenas, la presencia sociopolítica activa del resto de colectivos ha sido siempre coyuntural e intermitente.

Aunque la Constitución de 2008 abrió importantes espacios de participación ciudadana y control social desde la sociedad civil, aún no se notan mejoras significativas en la dinámica participativa sociopolítica y en el empoderamiento efectivo de la ciudadanía, concebida como una gama de colectivos diferenciados en un Estado pensado y gestado, al menos teóricamente, como plurinacional e intercultural.

El análisis que presentamos a continuación busca ofrecer orientaciones en torno a la dinámica participativa en Ecuador vista desde los colectivos sociopolíticos más representativos, la construcción de ciudadanía en estos procesos de ejercicio democrático y la efectividad de los enfoques y mecanismos participativos implementados desde el gobierno de la Revolución Ciudadana. Tal como presentaremos detalladamente en el apartado metodológico, a través de la hipótesis principal de la presente investigación pretende verificar el nivel de impacto de esta nueva dinámica de participación política ciudadana en el proceso de transformación social ocurrida entre los años 2007 y 2016 en Ecuador. Para ello, intentaremos responder a preguntas como: ¿qué nivel de influencia real tienen estos nuevos protagonismos de grupos sociales tradicionalmente excluidos en los procesos de transformación sociopolítica y económica nacional y regional?, ¿cómo se dio este

emergente protagonismo, bajo qué condiciones y con qué particulares características?, ¿cuáles son los espacios privilegiados en los cuales dichos grupos ejercen mayor incidencia pública?, ¿cuál ha sido el nivel de influencia efectiva de dichos grupos socialmente vulnerables en los procesos de transformación del Estado y la sociedad ecuatoriana?, ¿cuáles han sido los principales factores internos y externos que han propiciado dichos cambios?, ¿qué lugar ocupan actualmente estos grupos en la nueva escena sociopolítica en Ecuador?

La presente Tesis está estructurada de la siguiente manera: el primer capítulo, en su primera sección, expone los antecedentes históricos recientes del proceso de cambio ocurrido en Ecuador, con énfasis en el protagonismo desempeñado por los movimientos sociales más representativos. Se inicia describiendo el contexto de ingobernabilidad y la crisis sufrida por el sistema político tradicional, para luego ver la dinámica adquirida por los movimientos populares y su participación en las actividades insurreccionales. Posteriormente, presenta los principios básicos de la Revolución Ciudadana y la distribución del poder implementada en ella. Para contextualizar el proceso, veremos los datos básicos de la llamada “rebelión de los forajidos”, para luego pasar a la revisión del posicionamiento sociopolítico del Movimiento Alianza PAIS, partido gobernante, y la forma en que se han dado los diferentes conflictos sociales en este contexto

En el segundo capítulo presentamos una revisión teórica crítica de los principales conceptos que sustentan los planteamientos centrales en esta Tesis, es decir, los respectivos fundamentos de términos como revolución, reforma, participación, ciudadanía, participación ciudadana o movimientos sociales. El tercer capítulo, se presentan los aspectos metodológicos de la investigación, su diseño general e hipótesis central junto con sus enfoques metodológicos y herramientas. Esto incluye las definiciones de la variable dependiente y las independientes así como sus respectivas técnicas de recogida y análisis de la información trabajada. Un cuarto capítulo está dedicado a la presentación de los mecanismos de participación ciudadana y presencia de los movimientos sociales en su uso a lo largo de los años de Revolución Ciudadana, incluyendo como sustento el marco legal de respaldo de estos instrumentos participativos, tanto los convencionales como los no convencionales. El quinto capítulo analiza la historia y dinámica organizativa de los principales actores de la participación ciudadana en el país, es decir, los sindicatos, los movimientos juveniles, las organizaciones de mujeres y los movimientos indígenas, junto con

protagonistas políticos menos “típicos” como los colectivos discapacitados y las clases medias.

Finalmente, se realiza un balance del impacto de la participación política ciudadana usando indicadores como el grado de apoyo y satisfacción con el sistema democrático en el país, la libertad para participar en actividades políticas, el nivel de confianza en los partidos políticos y de popularidad del Presidente de la República, entre otros. Una vez analizados estos indicadores, se presentan las respectivas conclusiones del trabajo, tratando de responder a las interrogantes iniciales.

1. Revolución Ciudadana, historia y poder popular

Todo el desarrollo de las modalidades de participación política ciudadana en Ecuador estrenadas durante el periodo de Revolución Ciudadana, así como el discurso, las actitudes del gobierno de Rafael Correa y la idiosincrasia que respalda dichas posturas tienen su más profunda explicación en la historia política reciente del país, especialmente en la dinámica de distribución del poder de las élites y de los beneficios generados por el modelo primario exportador de desarrollo. Por tal motivo, a continuación realizaremos un breve repaso por los acontecimientos más representativos de dicha historia, enfatizando en aquellos hitos que sentaron las bases de la nueva forma de hacer política en la república ecuatoriana.

1.1. Ingovernabilidad y crisis del sistema político tradicional

Contrariamente a lo que podía haberse previsto, durante los años posteriores al derrocamiento de las numerosas dictaduras latinoamericanas, marcadas por los efectos geopolíticos de la guerra fría, se inició un acelerado proceso de desgaste y distanciamiento de la sociedad civil por parte de los más grandes partidos políticos tradicionales, los mismos que habían sido en su mayoría, durante los años más duros de implementación del Plan Cóndor¹, auténticos bastiones de protesta y resistencia para los movimientos sociales y la ciudadanía en general, privada de los derechos sociales y políticos más elementales por las cúpulas militares al servicio de las respectivas oligarquías nacionales.

Desde 1979, año en el que retorna la democracia al país, inicia la reinscripción de partidos políticos y, con ella, la reconfiguración del panorama sociopolítico. Además de la reaparición de antiguos e influyentes partidos como la Concentración de Fuerzas

¹ Plan internacional cívico-militar de coordinación de intervenciones y colaboración mutua llevada a cabo en las décadas de los 70 y 80 entre los regímenes dictatoriales del Cono Sur de América (Argentina, Chile, Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia), con asesoría de potencias extranjeras, principalmente USA. También participaron de este Plan, en menor intensidad, los regímenes de Perú, Colombia, Venezuela y Ecuador. A través de dicho Plan se realizaban acciones contrainsurgentes consistentes en vigilancia, detención, tortura, desaparición y ejecuciones extrajudiciales, constituyéndose en una auténtica política de terrorismo de Estado. Se utilizó para combatir y desaparecer a la oposición política, especialmente a los líderes y militantes de movimientos sociales y partidos de izquierda revolucionaria.

Populares (CFP) y la Federación Nacional Velasquista (FNV), agrupaciones de alto nivel de incidencia política en las décadas de los 50 y 60, junto con el Partido Liberal Radical (PLRE), el Partido Conservador (PCE), el Partido Social Cristiano, la Coalición Institucionalista Democrática, el Frente Radical Alfarista (FRA) o el Frente Amplio de Izquierda (actualmente Partido Socialista – Frente Amplio), también aparecieron nuevas agrupaciones como la Izquierda Democrática (de orientación social demócrata), la Democracia Popular (ideología demócrata cristiana) y el marxista Movimiento Popular Democrático (MPD), las mismas que serían las que desempeñaran un rol protagónico durante las décadas de los 80 y 90.

Tal vez la dinámica de confrontación directa entre los grupos políticos antagónicos de la sociedad ecuatoriana se presentase de manera distinta a la ocurrida en otros países cercanos, pues Ecuador fue uno de los pocos países de la región andina (a diferencia de Colombia, Perú o Bolivia), donde no se desarrolló significativamente un conflicto armado interno, interviniendo sólo un grupo levantado en armas, Alfaro Vive Carajo (AVC), con acciones puntuales de guerrilla urbana de muy baja intensidad y financiación proveniente principalmente de asaltos a bancos y secuestros de banqueros, sin que dicha sublevación genere adhesiones representativas en la población. Uno de los importantes efectos ideológicos de estas acciones armadas menores fue que no se desarrolló un visceral rechazo hacia las opciones políticas de izquierda, tildadas en su conjunto y peyorativamente de “comunistas” o “rojas”, sin mayores distinciones en aquellos países donde la guerra civil no declarada polarizó a su población durante generaciones. Ésta es una de las principales razones por las cuales actualmente no suelen prosperar las iniciativas de izquierda revolucionaria en escenarios políticos como Perú, Colombia o Chile².

Durante esos años, los partidos políticos ecuatorianos no se encontraban preparados para reconstruir el imaginario y la actividad política de acuerdo a las necesidades vigentes de su país, sobre todo luego de haber pasado por un largo periodo de persecución y desmovilización social y política. Todos ellos compartían tres características comunes que le dificultaban enormemente esta misión: fragmentación externa e interna (reflejada tanto en el número de partidos existentes como en las

² En Perú, por ejemplo, luego del conflicto armado interno que tuvo al país en situación de guerra durante doce años (1980 – 1992), tanto el imaginario político popular como el oficial rechazaron permanentemente las alternativas partidarias de izquierda en elecciones a cargos públicos y en liderazgos organizacionales, bajo la identificación generalizada de Sendero Luminoso – Partido Comunista del Perú (SL– PCP) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) como los principales responsables de la violencia política sufrida por la población. A este importante condicionante del escenario político peruano podríamos denominarle el “efecto Sendero”.

disputas internas permanentes en dichos partidos), escasa capacidad de representación y prácticas clientelares (Pachano, 2007). Altos niveles de fragmentación del sistema de partidos, junto a una marcada polarización, como era el caso ecuatoriano, hacían al sistema mucho menos gobernable. Al mismo tiempo, al interior de los partidos políticos se presentaba una profunda segmentación que abarcaba no sólo el ámbito geográfico sino principalmente el generacional. Las disputas localistas y las reivindicaciones juveniles eran la marca distintiva de la vida interior partidaria durante esos años.

El problema de la representación alude a la dificultad de los partidos políticos para compatibilizar sus agendas programáticas con las preocupaciones, necesidades y expectativas de la ciudadanía, tomadas como prioritarias en el desarrollo de dicha planificación. La falta de representación trajo consigo la necesidad de buscar fuertes referentes e identificaciones personalistas, y con esto la recurrente tendencia de la ciudadanía hacia el culto al líder, concentrando sus esperanzas en una figura política icónica, altamente idealizada. Por esta razón, en Ecuador y en América Latina en su conjunto, la imagen del adalid político es la que generalmente marca la pauta de comportamiento de todo el partido y la que personifica su ideología, presentándose permanentemente tendencias caudillistas mayoritariamente aceptadas (Mantilla y Mejía, 2012: 23–25. 57–59).

Esta forma de practicar la política generaba altas cuotas de clientelismo. Para efectos de la presente investigación, entendemos clientelismo político como *“la consecuencia de una relación personal de intercambio , en el ámbito de la política, que se establece de forma voluntaria y legítima, dentro de la legalidad, entre los que pueden ocupar u ocupan cualquier cargo público y los que desean acceder a unos servicios o recursos públicos a los que es más difícil llegar, que no imposible, de no ser por este vínculo o relación, (...) Esta relación deja de ser legítima cuando provoca prejuicios a un tercero, en cuyo caso también pasa a ser ilegal y por tanto no responde a las características del clientelismo político, sino a las de la corrupción y fraude”* (Corzo, 2006:112–113).

Este periodo de crisis de los partidos políticos forma parte de lo que en Latinoamérica se denomina *“la larga noche neoliberal”*, coyuntura sociopolítica y económica que marcaría el rumbo de los países de la región durante las siguientes décadas. A lo largo de esta etapa se realizó una aplicación ortodoxa del modelo económico neoliberal, bajo las directrices del Consenso de Washington, trayendo como consecuencia un mayor empobrecimiento y exclusión social de la población más vulnerable junto con el

acelerado empobrecimiento de las clases medias. A lo largo de esos años, estos partidos políticos tradicionales se convirtieron en una elite extremadamente cerrada desde la cual se gobernaba el país sin posibilidad de intervención mínima desde la población. No había probabilidad ni siquiera de expresar libremente la voluntad popular a través del voto, pues las campañas electorales estaban altamente manipuladas, presentándose constantemente irregulares situaciones de compra de voluntades a través de pequeñas prebendas y compensaciones junto con generosas promesas electorales a la población que nunca eran cumplidas por ninguno de los candidatos elegidos.

La pérdida de legitimidad se fundamentó tanto en la deficiente capacidad de representación como en la poca eficacia en la conducción de los intereses sociopolíticos de la ciudadanía. De esto se deriva la profunda insatisfacción de la población y, en consecuencia, la contundente erosión del apoyo popular junto con los altos índices de desaprobación de las entidades públicas (Pachano, 2007: 154). De acuerdo a la información proporcionada por el Latinobarómetro³, los niveles de confianza en los partidos políticos eran bastante bajos durante esos años, tendiendo a empeorar conforme la situación de inestabilidad política, crisis económica e ingobernabilidad avanzaba. Entre los años 1996 y 2003 el nivel de desconfianza hacia los partidos políticos creció desde 42% hasta 71%, acompañado de una caída en los índices de confianza. En este último año, 2003, el nivel alto de confianza (categorizado como “Mucha Confianza”) era de 0%. De igual forma, en el año 1996 el porcentaje de ciudadanos que había trabajado frecuente o muy frecuentemente en favor de un partido político o candidato era uno de cada cinco. Para el año 2005, año crítico para la democracia representativa, sólo llegaba al 2%.

Además de los niveles de confianza y satisfacción de la población con el sistema democrático, es conveniente verificar los niveles de legitimidad alcanzados por estos sucesivos gobiernos a través de sus actuaciones concretas en temas estratégicos, así como su nivel de aceptación logrado a través del voto y sus relaciones con los movimientos sociales de base. Muy pocos de estos partidos sustentaban su actividad política en amplias bases militantes que respaldaban su ideario.

³ El Latinobarómetro (www.latinobarometro.org) es una encuesta anual de opinión pública consistente en unas 20.000 entrevistas realizadas en 18 países de América Latina, abordando temáticas como el desarrollo de las democracias y las economías y sociedades usando indicadores de actitud, opinión y comportamiento.

Por otro lado, entre las características más representativas de esta crisis política encontramos a la fuerte desafección pública o política, esa especie de apatía generalizada que experimenta la ciudadanía en determinadas sociedades, la misma que impulsa a cada uno de sus integrantes a tomar distancia de la dinámica sociopolítica pública desarrollada en su entorno, focalizando su principal interés en la propia dinámica individual. Ludolfo Paramio describe la *“desafección política”* como *“un estado de opinión que no pone en cuestión la superioridad del régimen democrático, pero manifiesta una fuerte desconfianza hacia la actividad política y en particular hacia los partidos”* (1999: 84).

Ya que el modelo de democracia representativa estaba sostenido por los partidos políticos, que aunque desgastados seguían siendo indiscutibles actores clave de la escena nacional, esta fragmentación del sistema, sumada a sus decrecientes niveles de representación social y las continuas prácticas clientelares que derivaron inevitablemente en corrupción generalizada, deslegitimaron a dichos protagonistas, acelerando su inevitable proceso de desprestigio. Su estilo de hacer política los estigmatizó, marcando una gran brecha con la población y marcando el declive del modelo representativo en el país. Es en este contexto donde se inicia la desorientada búsqueda de nuevas formas de elegir, de participar, de hacer política desde lo local.

Posteriormente se vería cómo, después de la aparición de Alianza PAIS en la vida política ecuatoriana, el sistema altamente fragmentado de los partidos políticos pasó a convertirse en un modelo de “pluralismo polarizado”, lo cual implica la existencia de pocos partidos (entre cuatro y seis generalmente) con considerable base social y participantes regulares en las elecciones, separados significativamente en el plano ideológico.

Aunque en condiciones óptimas de ejercicio democrático debería ser considerada una ventaja, la falta de mayoría absoluta en los anteriores Congresos (hoy denominado Asamblea Nacional) por parte de los partidos de gobierno ha sido, en cambio, otro factor de desestabilización política. En contextos políticos como el ecuatoriano era recurrente hacer uso de la estrategia del veto parlamentario para entorpecer la gestión de determinado partido en el gobierno, por parte de grupos legislativos influyentes que forman parte de la oposición. Dicho bloqueo desde el Congreso generó como resultado inmediato, directa y permanentemente, situaciones de pérdida de legitimidad e imagen de inoperancia e ineficiencia por parte de los diferentes gobierno que presentaban este condicionamiento.

El contexto de inestabilidad política trajo una serie de consecuencias inmediatas. Una de las más importantes fue la aparición de una “normatividad flexible”, debido a la facilidad con la cual sucedieron los cambios presidenciales y la consecuente reforma legal y de los protocolos. Es decir, las leyes se interpretaban en base a parámetros coyunturales y no a las inexistentes políticas estructurales consensuadas y legitimadas. Ante estas circunstancias, la propia Constitución dejó de ser un marco de referencia obligatorio, convirtiéndose en un componente más de negociación y libre interpretación a conveniencia. Asimismo, se observó una enorme “volatilidad de las políticas aplicadas”, es decir, la praxis política dejó de tener referentes operativos estables adquiriendo un carácter eminentemente reactivo. El resultado de estos factores fue una “institucionalidad incoherente” con escasa consistencia entre sus componentes.

La crisis de los partidos políticos también afectó gravemente el sentido de nación y de patria, categorías claves en la inconclusa constitución de los Estados-Nación latinoamericanos, impulsada casi siempre desde una perspectiva decolonial. Dicha crisis impidió (y sigue impidiendo) pensar en el Estado como estructura política de representación de las diversidades, tanto culturales como territoriales; reflexionar en él como espacio privilegiado donde la diversidad social y étnica puede estar representada y, al mismo tiempo, desarrollarse en una lógica de unidad e integración democrática (Burbano de Lara, 1999:10). Esta ausencia de una propuesta de “unidad en la diversidad” es la que se representaba hasta hace muy pocos años en el imaginario político latinoamericano a través de la necesidad de alcanzar la llamada “segunda independencia”, concepto clave en el imaginario político del Socialismo del Siglo XXI.

1.2. La rebelión de los forajidos como antesala

El proceso de transformación social iniciado en el año 2007 en Ecuador no tiene paralelo en su historia. Hasta ese año, la ingobernabilidad había sido la característica principal de su escenario político. Entre 1996 y 2007 el país tuvo un total de ocho presidentes y dos juntas de gobierno, y no existían condiciones significativas en el entorno que garantizaran que esa dramática situación de inestabilidad política pudiese cambiar en el corto o mediano plazo. Además, tres de estos volátiles presidentes

(Mahuad, Bucaram y Gutiérrez) fueron derrocados a través de movimientos insurreccionales de la población civil organizada. El último de ellos subió al poder con gran respaldo popular y en alianza con el poderoso movimiento indígena por lo que nada hacía pensar durante los primeros años de mandato que tendría ese trágico final.

En ese contexto, aparece un economista profesor universitario, doctorado en la prestigiosa Universidad de Illinois, en Urbana-Champaign (Estados Unidos de Norteamérica), y recientemente inserto en la política nacional. Había ejercido el cargo de Ministro de Economía y Finanzas durante poco más de tres meses, entre el 20 de abril y el 8 de agosto de 2005, y con gran fundamento era considerado un outsider en uno de los más importantes procesos electorales de la historia del Ecuador. Rafael Vicente Correa Delgado, académico perteneciente a una de las universidades más elitistas y costosas de la ciudad capital, logró ganar la Presidencia de la República en las elecciones del año 2006 sin un partido político de respaldo, ni movimientos de masas representativos que constituyesen su necesaria base social.

El gobierno de Correa surge y se consolida en un momento de gran vacío político en el país. Aunque las diversas luchas populares habían logrado que los movimientos sociales, en especial el movimiento indígena, hiciese frente y en algunos aspectos incluso detuviese el avance del modelo neoliberal⁴, se había producido también mucho desgaste y algunas serias contradicciones que afectaron la unidad y la legitimidad de dichos movimientos. En tal sentido, la alianza de dicho movimiento con el coronel Lucio Gutiérrez representó un muy alto costo político.

El origen inmediato de este peculiar proceso de la política ecuatoriana llamado Revolución Ciudadana lo podemos encontrar en la denominada “rebelión de los forajidos” o “revolución forajida”⁵, apelativo despectivo adjudicado por el derrocado presidente Gutiérrez y que fue inmediatamente retomado y reivindicado por los propios protagonistas de este movimiento subversivo iniciado el 13 de abril de 2005. En poco más de una semana, dicho levantamiento popular logró derrocar al coronel Gutiérrez el día 20, forzándole a exiliarse en Brasil.

⁴ Uno de los más representativos ejemplos de estas victorias frente al modelo neoliberal es el bloqueo de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos de Norteamérica.

⁵ En algunos sectores académicos latinoamericanos también se le conoce como “revolución de terciopelo”, aunque esta denominación se usa mucho menos para no confundirla con el movimiento pacífico que en 1989 derrocó al Partido Comunista en la extinta Checoslovaquia.

La espontánea insurrección protagonizada por los “forajidos” estuvo liderada principalmente por población urbana de clase media y mestiza, con escasos niveles organizativos (Albó, 2008: 162). Era su primera incursión representativa en el escenario político de masas. Aquellos sectores sociales, de poder económico medio, no tenían en esos momentos ni el deseo ni las condiciones necesarias para provocar un verdadero cambio de estructuras. Fue ante todo una expresión popular de indignación, de hastío y de demanda de un urgente cambio político, pero dentro del modelo de democracia representativa en el que se estaba viviendo y que les había hecho posible alcanzar y mantener la posición social que ostentaban. Un movimiento político espontáneo y esencialmente reactivo, de confrontación coyuntural. Por tal motivo, en medio de esta rebelión no logró consolidar ningún liderazgo representativo, inaugurando así una nueva modalidad de participación política no convencional, atomizada, acéfala pero efectiva. Dicha forma de hacer política desde las bases se convertiría en mayoritaria durante los años de la Revolución Ciudadana. Estas singulares características del movimiento de los forajidos permiten evidenciar posteriormente que la presidencia de Rafael Correa no fue fruto de las presiones populares en pos de una profunda transformación estructural de su sociedad, sino que representó desde sus inicios un producto lógico de la implosión de un orden social “*largamente desquiciado*” que necesitaba urgentemente algunos ajustes convencionales, pero siempre dentro del mismo sistema socioeconómico.

Una vez expresada la voluntad popular y logrados sus objetivos inmediatistas, los medios de comunicación masivos jugaron un rol trascendental en el esfuerzo de desarticular la rebelión, silenciando inicialmente y desinformando posteriormente a la población del país en torno a lo que ocurría en Quito. Se trataba de invisibilizar y luego minimizar al máximo las numerosas movilizaciones, los cacerolazos y el resto de manifestaciones contra Gutiérrez. El pacto que había establecido el gobierno con la oligarquía tradicional desde los primeros meses de mandato garantizaba ese apoyo en circunstancias de crisis política. Una reiterada evidencia de la idiosincrasia y posición política que caracterizaba a dichos medios de comunicación.

A diferencia de los levantamientos sociopolíticos anteriores, durante este proceso de protesta el movimiento indígena no ocupó un rol protagónico. La razón de dicha actitud radica en que fue precisamente este sector de la población el que hizo posible el ascenso al poder del coronel Lucio Gutiérrez y fueron las principales organizaciones indígenas quienes cogobernaron con Gutiérrez durante los primeros meses de su gestión presidencial. Ante tales circunstancias, a lo largo de esos convulsionados

meses finales de gobierno, la dirigencia indígena cayó en una situación de fuerte descrédito. Incluso algunos sectores y líderes del movimiento indígena mantuvieron su apoyo a Gutiérrez hasta sus últimos momentos, a pesar de las múltiples movilizaciones sociales y el evidente giro antipopular y neoliberal que dio su línea política. Tal fue el caso del líder Antonio Vargas y del Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE), por ejemplo. Por su parte, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en su conjunto se mantuvo al margen durante toda la revuelta. De acuerdo al análisis del profesor del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Estatal Truman, Marc Becker, las serias dudas generadas, el sentimiento de culpabilidad e incluso el convencimiento de algunos activos militantes que este derrocamiento era parte de una estrategia implementada desde la oligarquía nacional, desmovilizaron seriamente a las diferentes organizaciones indígenas integrantes de la confederación (2015: 106–109).

Fue recién en marzo de 2006, teniendo como marco las movilizaciones contra la firma del TLC con Estados Unidos de Norteamérica, junto con la exigencia de cancelación del contrato con la empresa petrolera trasnacional Occidental Petroleum, que la CONAIE recuperaría su antiguo protagonismo en los grandes procesos participativos nacionales, movilizándolo a sus bases y a un sector importante de la población no indígena en el país, consiguiendo sus objetivos trazados tanto en el caso del TLC como aquellos planteados en relación al contrato petrolero.

1.3. Posicionamiento sociopolítico de Alianza PAIS y conflictos sociales

Mientras desempeñó el cargo de ministro, Rafael Correa ganó mucha popularidad debido a las importantes decisiones que tomó, especialmente aquellas relacionadas con la defensa de la caducidad del contrato petrolero con la compañía transnacional OXY, el rechazo a la firma de un TLC con Estados Unidos y, sobre todo, el cambio en el uso del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), el mismo que se nutría del excedente petrolero y que según la ley se destinaba exclusivamente para el pago a los tenedores de la deuda externa. El ministro Correa decidió destinar dicho fondo al fortalecimiento de los programas sociales focalizados en las poblaciones más vulnerables del país. Otras de sus importantes medidas fueron invertir en proyectos de refinación y comercialización de petróleo con Venezuela, además de enfrentarse directamente al Banco Mundial y oponerse públicamente a la elección del embajador colombiano Luis Alberto Moreno,

uno de los artífices del injerencista Plan Colombia, como presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Correa, 2011: 175–183).

Rafael Correa asciende al poder, luego de su primera victoria electoral en el año 2006, gracias a la crisis política de hegemonía que vivía Ecuador en las últimas décadas del siglo pasado, acompañado por el impulso decisivo pero coyuntural de los más importantes partidos de centro-izquierda e izquierda (Izquierda Democrática, MPD, Pachakutik, los Partidos Socialista y Comunista) junto con algunas fuerzas independientes locales. Proponía llevar a cabo las denominadas cinco revoluciones: constitucional, ética, económica y productiva, educativa y de salud, y revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana. De esta manera, logró encausar el descontento que tenía la población debido a la situación social, política y económica que vivía el país y a las desacertadas respuestas de los partidos políticos tradicionalmente presentes en el poder (aquel conjunto de agrupaciones políticas denominadas por el propio Rafael Correa como “partidocracia”). De igual forma, canalizó un importante porcentaje de las resistencias sociales que se habían configurado en el espacio político nacional como reacción a los dramáticos efectos del modelo neoliberal implementado en el país desde la década de los ochenta y cuya máxima expresión fue la crisis financiera del año 1999.

Todas estas reivindicaciones las impulsó apelando a la necesidad de una renovación ética en la política, desechando los esquemas tradicionales, tachándolos de caducos e ineficientes. Este aspecto de la propuesta correísta es la que el economista ecuatoriano Pablo Dávalos denomina “moralización de la política” (Mantilla y Mejía, 2012:118–120) y consiste en un discurso altamente rupturista y con un eminente carácter renovador. Gracias a estos argumentos, Alianza PAIS atrajo una porción importante del sector juvenil poco ideologizado, facilitando que desde sus propios localismos, sin tener que renunciar a sus reivindicaciones particulares, podían sumar y convertirse en fuerza hegemónica y moralizadora de alcance nacional. Desde esta ruptura y construcción de mecanismos alternativos de participación política es que Alianza PAIS concibe su propuesta revolucionaria.

Sin embargo, a pesar de su gran carisma y de las enormes simpatías que despertó inicialmente, Rafael Correa pierde en primera vuelta del 15 de octubre de 2006 frente al multimillonario empresario Álvaro Noboa, líder del Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) y representante de la oligarquía nacional (quien obtuvo el 26,83% de los votos). Quedó en segunda posición con un 22,84% del apoyo del

electorado. Ante tal circunstancia, realiza un giro táctico para la segunda vuelta y a través de su discurso electoral busca el respaldo de la población que no se sentía representada por las opciones tradicionales, fundamentando su actual legitimidad no en las bases de su movimiento político (las cuales eran bastante escasas debido a su reciente creación) sino en los resultados electorales obtenidos. Este recurso político de “legitimidad nacida de las urnas” se convertirá en recurrente a lo largo de toda su futura gestión gubernamental.

Una vez elegido presidente en segunda vuelta con el 56,67% de apoyo del electorado, Correa logra la convocatoria de Asamblea Constituyente desde el Congreso en enero de 2007, gracias a los totalmente inesperados apoyos del Partido Sociedad Patriótica (PSP) de Lucio Gutiérrez y de la Unión Democracia Cristiana, alcanzando 58 votos del total de 100 congresistas. Dicho sorpresivo respaldo fue fruto de extensas negociaciones y acercamientos a los sectores más abiertos de la burguesía emergente, aquel sector de la clase media más cercano al gobierno que se benefició directamente de él, esa misma clase que iba progresivamente ganando mucho terreno en la economía ecuatoriana y que desempeñaría posteriormente un rol protagónico desde que Jorge Glas Espinel asumió la Vicepresidencia de la República (cargo ocupado desde el 24 de mayo del año 2013 hasta el 6 de enero del 2018).

Al convocarse la formación de la Asamblea Constituyente, los principales movimientos sociales del país buscaron colocar representaciones directas propias a través de sus delegados, sin necesidad de candidaturas respaldadas por un determinado número de firmas validadas ante la autoridad electoral vigente. Con este planteamiento se pretendía reemplazar las tradicionales representaciones partidarias, en las que dichos movimientos no se veían reflejados, por otras de carácter social y organizativo, mucho más arraigadas en las bases. Esta nueva distribución de la participación podría hacer pensar que los cambios políticos que estaban ocurriendo en el país estaban orientados a desplazar el protagonismo tradicional de los partidos en pos de otra participación más horizontal, encabezada directamente por los movimientos sociales más representativos. Sin embargo, la dirigencia de Alianza PAIS se opuso rotundamente a ello, dejando a estos movimientos sociales sin una legítima representación en el proceso constituyente. Una seria desventaja de partida, si lo que se pretendía era que el diseño de la nueva Carta Magna sea lo más inclusivo posible. Con aquel revelador incidente iniciaron los problemas de coordinación y adaptación de agendas políticas de los movimientos sociales ante la nueva configuración del

novedoso Estado, el mismo que apenas se había empezado a construir (Muñoz Jaramillo, 2014: 185–188).

La ausencia de representación directa obligó a la mayor parte de los movimientos sociales nacionales a realizar alianzas estratégicas con diversos partidos políticos, incluyendo en algunos casos también al recientemente creado movimiento Alianza PAIS en dicho abanico de posibilidades, a pesar de las permanentes resistencias mostradas por dicha agrupación política ante la participación popular directa. El único caso particular que prescindió de dicha representación subrogada fue el movimiento indígena confederado, representado ampliamente por la CONAIE, agrupación que contaba con un brazo político propio presente en la Asamblea Constituyente, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik. Esta ventajosa condición le confirió un mayor grado de independencia y visibilidad pues podía presentar sus demandas y propuestas sin intermediaciones partidarias condicionadas.

Sin embargo, a pesar de las presiones existentes, la principal consecuencia generalizada de esta actitud obstruccionista mostrada por el movimiento político del presidente Correa fue el progresivo distanciamiento de los sectores populares organizados de los círculos de influencia de Alianza PAIS y, en paralelo, un intento relativamente exitoso de esta agrupación por cooptar un importante porcentaje de la amplia base social de estos movimientos populares, con el propósito explícito de debilitar su organicidad y reemplazarlos en sus propios espacios de actuación.

La Asamblea Constituyente de Montecristi, instalada el 30 de noviembre del 2007, marcó otro hito importante en el desarrollo de la Revolución Ciudadana, logrando congregarse a las principales fuerzas políticas institucionalizadas en el país con el objetivo de rediseñar los parámetros constitutivos del nuevo Estado. Sin embargo, como ya hemos visto, no se puede decir lo mismo de los movimientos y organizaciones sociales ecuatorianos los cuales, a excepción de la CONAIE, no tuvieron presencia política directa en este espacio, viéndose obligados a canalizar sus propuestas y expectativas en terceros representantes.

De manera coincidente, por esas fechas se dio la primera confrontación de magnitudes importantes entre el gobierno y el movimiento indígena: el conflicto en Dayuma. El 25 de noviembre los pobladores de las comunidades Dayuma, El Dorado, Taracea e Inés Arango de la provincia amazónica de Orellana realizaban un cierre de vías en el campo petrolero Auca, operado por la empresa estatal Petroecuador. Los

pobladores justificaron esta medida de fuerza debido al retraso en la construcción de obras de infraestructura y oferta de servicios básicos como el eléctrico, junto con la falta de oportunidades de empleo local. En el trasfondo de esta lucha se encontraba el reclamo permanente de las poblaciones amazónicas ante la recurrente postergación y la ausencia de beneficios directos para ellos derivados de las actividades extractivas realizadas en su territorio, sumado al grave deterioro ambiental provocado por dichas actividades.

A pesar de la fuerte respuesta represiva por parte del gobierno, la protesta no bajó de intensidad, razón por la cual se cambia de táctica de enfrentamiento y se inicia una ofensiva mediática contra los pobladores de estos territorios, liderada por los medios de comunicación masiva propiedad del Estado, calificándolos de desestabilizadores y terroristas. Como consecuencia de dichos ataques se produce la voladura de una parte del oleoducto, incidente que empeoró la situación y brindó más argumentos al gobierno para intentar sustentar sus acusaciones. Hubo nuevas incursiones policiales, las que trajeron como consecuencia el encarcelamiento de los principales líderes locales y la desarticulación de la protesta. En todo momento, el argumento principal del gobierno fue no permitir que se atente “contra la riqueza de los ecuatorianos”, el petróleo (Muñoz Jaramillo, 2014: 195). En los años posteriores, este argumento se convertirá en recurrente para el gobierno, sobre todo en aquellos casos en los que se cuestiona el modelo extractivista de desarrollo y sus consecuencias directas en la población amazónica.

Durante los meses de ejercicio de la Asamblea Constituyente, los movimientos sociales comprendieron que el medio más eficaz para hacer llegar de manera directa sus inquietudes y requerimientos a los legisladores era la movilización. Por este motivo, realizaron una serie de marchas a Montecristi, ciudad en la que sesionaba la Asamblea, y entregaron al economista Alberto Acosta Espinosa, presidente de la misma, propuestas específicas para que sean debatidas e incorporadas en el texto constitucional. La instancia legislativa mostró la apertura necesaria para recibir dichas propuestas e integrarlas como parte de su agenda de debate.

A fines de marzo de 2008 se inicia un debate trascendental en la línea política del nuevo modelo de Estado, el denominado Mandato Laboral. El conjunto de asambleístas de izquierda encabezados esta vez por el MPD había logrado poner sobre la mesa la necesidad de realizar un reparto más equitativo de la plusvalía entre la fuerza laboral, razón por la cual la mesa de trabajo y producción aprobó el texto

preliminar de dicho mandato. Su contenido básico imposibilita a los empresarios nacionales y extranjeros que desarrollan sus actividades en el país cualquier forma de intermediación laboral, tercerización, trabajo por horas y demás formas de precarización laboral. La reacción del sector conservador de la Asamblea no se hizo esperar y los altos niveles de confrontación generados en las siguientes semanas obligaron al entonces Ministro de Trabajo, Antonio Gagliardo, a llevar a cabo una rápida negociación en la que se vio obligado a mantener la contratación por horas, la contratación parcial y, aunque manteniendo la prohibición de la intermediación laboral, permitir el ejercicio de las llamadas actividades complementarias, creando así una ventana para la práctica de la tercerización informal.

Esta negociación indignó profundamente y encendió los ánimos de los movimientos sindicales en el país, los mismos que iniciaron diversas movilizaciones. El sindicato de empleados públicos, perteneciente a la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE), se unió a las manifestaciones, causando el rechazo inmediato del Presidente de la República. Esta situación originó a su vez que no se contase con su presencia durante la simbólica marcha del Primero de Mayo, a diferencia del año anterior en la que fue un actor central del evento, junto a los dirigentes sindicales del Frente Unitario de Trabajadores (FUT) y del Frente Popular (perteneciente al MPD). Al final, el Mandato Laboral fue aprobado, incluyendo las concesiones realizadas por el gobierno a los empresarios durante las negociaciones, evidenciando la gran debilidad de los sindicatos y la condición de subordinación del gobierno ante el empresariado nacional.

A partir de la praxis política de este periodo, en el imaginario ideológico de Alianza PAIS se había creado la quimera que fundamentaba la posibilidad de realizar un cambio estructural radical tan sólo con la redacción y aprobación de una nueva Constitución Política, sin considerar la necesidad de un largo proceso previo de concienciación sociopolítica ni el profundo sustento social que dicho cambio exigía. De esta forma, empezaba a consolidar la ingenua idea que una revolución (aunque ésta sea de corte pequeño burgués) puede hacerse desde el papel o el gabinete, es decir, simplemente a través de la redacción de una legislación garantista. La legitimidad social del partido de gobierno se daba por entendida sólo a partir de los resultados electorales, sin ningún otro criterio de validación popular. Al mismo tiempo, cada vez se hizo más evidente que desde el oficialismo se defenderían principalmente los intereses de las clases medias, sector de la población que posibilitó el ascenso político de Correa y que brindaba la tan necesitada base social y electoral a su partido. La agenda a impulsar debería centrarse en aspectos como el desarrollismo, la eficiencia

tecnocrática, la provisión de infraestructura para sectores pobres y medios junto con el ansiado incremento del consumo.

Uno de los temas de principal preocupación para la mayor parte de movimientos sociales era el extractivismo. A mediados de abril de 2008 empezó la discusión del Mandato Minero en la Asamblea Constituyente. El objetivo más importante de dicha discusión era evitar las actividades extractivas de mediana y gran escala limitando el número de concesiones mineras a las empresas y condicionando muy estrictamente la actividad a pequeña escala. CONAIE y Ecuador Runacunapac Riccharimui⁶ (ECUARUNARI), junto con la Confederación de Afiliados al Seguro Social Campesino, se agruparon en defensa del Mandato Minero y anunciaron una movilización nacional para el 21 de abril si no se aprobaba este Mandato tal como se había redactado en la respectiva mesa. Previamente, el 5 de febrero de ese mismo año, ya se habían movilizado en respaldo a la discusión y redacción de este Mandato. Ante la fuerte presión de estas organizaciones, el 28 de abril de 2008 la Asamblea Constituyente aprobó el Mandato Minero, por medio del cual el 80 % de las concesiones mineras quedaron sin efecto, y 3.100 contratos debían ser renegociados. La aprobación de dicho instrumento de gestión pública originó una serie de reuniones al más alto nivel donde participaron el Presidente de la República, empresarios, trabajadores y representantes de los ministerios involucrados. Sin embargo, en ninguna de estas conversaciones estuvieron presentes grupos ambientalistas, movimientos sociales o la población directamente afectada, evidenciando quiénes serían los actores estratégicos del modelo de desarrollo ecuatoriano en los siguientes años.

Varias semanas antes de esta aprobación, en el mes de enero de ese año, se había realizado el congreso nacional de la CONAIE donde se ratificaron las críticas a las políticas extractivistas del gobierno, planteándose la necesidad que la nueva Constitución incorporase obligatoriamente la plurinacionalidad, la nacionalización de los recursos naturales y el respeto irrestricto de los derechos colectivos, en perfecta coherencia política con su cosmovisión reflejada en el Sumak Kawsay. Además, en este mismo congreso, la CONAIE eligió a Marlon Santi como su presidente. Este dirigente amazónico provenía de las comunidades kichwas de Sarayacu, lugar donde años atrás se había generado la lucha contra la transnacional Chevron, la misma que paradójicamente se convertiría luego de unos meses en lucha icónica del gobierno de Correa.

⁶ En kichwa significa “el despertar de los indios del Ecuador”.

En la Asamblea Constituyente de Montecristi, Pachakutik fue la organización política que presentó los planteamientos más sólidos en relación con el derecho colectivo del consentimiento previo que tienen las comunidades y pueblos afectados por las actividades extractivas. El 5 de abril de 2008, Mónica Chuji, lideresa indígena de la CONAIE, asambleísta nacional y presidenta de la mesa de recursos naturales informó que en el primer debate se decidió integrar el consentimiento previo al texto constitucional. Ante tal anuncio, el presidente Correa comunicó públicamente su desacuerdo, lo que trajo como consecuencia la inmediata oposición de todo el bloque de asambleístas de Alianza PAIS y el resto de agrupaciones aliadas. Luego de un extenso debate en el pleno, la redacción constitucional sólo contempló el derecho a consulta previa sin efectos vinculantes, lo que en la práctica representaba una desatención absoluta de la opinión de la población afectada en caso de discrepancia con la explotación extractiva. El costo político de esta decisión fue la separación de Pachakutik del bloque oficialista a mediados de mayo de ese año.

A inicios del mes de junio se presentó nuevamente una situación similar en la mesa de recursos naturales con respecto a la gestión de los recursos hídricos y el reconocimiento del agua como un derecho constitucional. Esta formulación dificultaba mucho futuras posibilidades de privatización del recurso, razón por la cual los sectores de derecha de Alianza PAIS propusieron el debate en términos de derecho al acceso al agua segura y no al recurso hídrico directamente. Al final, el texto constitucional contempló el derecho humano al agua como fundamental e irrenunciable (Artículo N° 12), con legislación posterior aprobada en agosto de 2014, la Ley Orgánica de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, la misma que en su artículo N° 6 prohíbe la privatización del recurso.

Otros aspectos relacionados con la Ley Tributaria, los derechos del trabajo y el régimen económico también fueron materia de profundos debates y presentación de posiciones antagónicas entre el bloque oficialista y los movimientos sociales. Existían muchos intereses enfrentados en juego y la burguesía emergente, principal apoyo social y económico de Alianza PAIS, necesitaba crear las condiciones para su adecuado posicionamiento desde un marco jurídico que favoreciera sus actividades económicas, lo que incluía la creación de nichos específicos donde posicionarse. Las contradicciones generadas motivaron que el 7 de junio el presidente Correa acusara a los movimientos sociales, e incluso a algunos asambleístas de las propias filas de Alianza PAIS, de intentar desestabilizar al gobierno, denominándolos "izquierdistas no

alineados". Uno de esos asambleístas "no alineados" era el propio presidente de la Asamblea quien siempre se mostró favorable a los planteamientos de los movimientos indígenas (Muñoz Jaramillo, 2014: 203).

El debate en torno a la propuesta de consentimiento previo de las comunidades para la implementación de actividades extractivas en sus respectivos territorios fue uno de los que causó mayor confrontación entre la mayoría de asambleístas de Alianza PAIS y los movimientos indígenas. Mientras el minoritario bloque progresista de asambleístas del partido de gobierno, encabezados por Alberto Acosta Espinosa, abogaban por una mayor delegación de atribuciones, reconocimiento de derechos colectivos y facultades de decisión efectiva a las comunidades indígenas, Rafael Correa y el grueso de su partido planteaban la necesidad de limitar dichas facultades en lo que se refería a la actividad extractiva bajo la figura de la consulta previa sin carácter vinculante. Dicha discrepancia de enfoques es la que dio origen a la renuncia del Presidente de la Asamblea Constituyente el 23 de junio de 2008 por pedido del buró político de su partido. Esto significa un punto de quiebre adicional en las relaciones entre el reciente gobierno y los movimientos populares, especialmente el movimiento indigenista, pues Alberto Acosta era el más importante e influyente representante de sus demandas en las más altas instancias del Estado.

A partir de este momento se hizo más evidente la discordancia de intereses entre los sectores de clase media, burguesía emergente seriamente afectada por la crisis del año 1999, principal impulsora de la denominada "rebelión de terciopelo", y los movimientos sociales, especialmente los indígenas y sindicales. Con ello se rompe la alianza estratégica pactada durante los años 2006 y 2007 de estos dos sectores de la población frente a la oligarquía tradicional, gobernante permanente del país. La principal base social que llevó a Rafael Correa al gobierno imponía así, mayoritariamente, su particular enfoque de Estado y su propio modelo de desarrollo en la Constitución de Montecristi, mientras que las concesiones a los sectores populares se redujeron significativamente en la versión final de tan importante documento.

Durante el segundo periodo de gobierno de Rafael Correa, iniciado con la elección del año 2009 en la que obtuvo el 51,99% de las preferencias de la ciudadanía, van a continuar los enfrentamientos con los movimientos sociales en el país, a pesar de la puesta en marcha de la nueva Constitución, la misma que brindaba algunos espacios de interlocución y negociación a dichas organizaciones. La actitud abiertamente beligerante partió desde el propio ejecutivo, el mismo que afirmaba que el mayor

peligro que tenía el proceso de cambio en el país era *la “izquierda y el ecologismo infantil”* junto con el “indigenismo infantil” (Enlace Ciudadano N° 155, 16 de enero del 2010). Estas agresiones reflejaban la seguridad que iba adquiriendo el mandatario en la fuerza de su base social, fruto de la progresiva consolidación de la clase media emergente en el país.

Entre los aspectos positivos de la nueva Constitución, resaltados por la mayoría de sectores y organizaciones sociales, se destacaba la inclusión de nuevos derechos civiles y de acción ciudadana. Por ello, a pesar de declaraciones emitidas desde organizaciones tan representativas como la CONAIE que afirmaba que el texto constitucional había recogido buena parte de las demandas y planteamientos del sector indígenas, pero en la mayor parte de los casos de modo superficial, las bases de los movimientos indígenas decidieron promover la aprobación de la nueva Constitución en referéndum con un “sí crítico”. De esta forma, la Constitución de Montecristi se aprobó el 28 de septiembre de 2008 con un 63% de votos a favor y 28% en contra.

Con la aprobación de la nueva Constitución se inicia un nuevo modelo de país, de hacer política, de reivindicar derechos y de cumplir deberes. Y, lo más complicado, empieza un periodo de puesta en marcha de todos aquellos lineamientos genéricos de política presentes en la Carta Magna. Entre los más controvertidos “temas pendientes” a ser implementados, surgió nuevamente el recurrente modelo de actividades extractivas, esta vez plasmado a través de la propuesta de Ley Minera. Como era de esperarse luego de los debates de Montecristi, el movimiento indígena y sectores sociales ecologistas iban a oponerse férreamente a la lógica de “reprimarización” de la economía y depredación del medio ambiente, razón por la cual decidieron vetar mencionada ley. Eso dio lugar a que el 11 de octubre de 2008, durante una de sus habituales “sabatinas”, Rafael Correa confrontara al movimiento indígena y los tildara nuevamente de *“infantiles de izquierda”* y de *“sectores más peligrosos que la derecha”*. La confrontación pasó a las calles y durante el siguiente mes la ECUARUNARI y la CONAIE iniciarían diversas movilizaciones para suspender el proceso de aprobación de la cuestionada ley. Al no conseguir su objetivo, la mayor parte de los movimientos indígenas continuaron con las medidas de fuerza, convocando para el día 5 de enero del 2009 un paro nacional indefinido contra el proyecto de Ley Minera. Las manifestaciones de protesta se extendieron a las provincias de Azuay, Morona

Santiago, Zamora y Cañar, zonas donde se instalarían los más grandes proyectos extractivos (Ministerio de Minería del Ecuador, "Proyectos Mineros Estratégicos"⁷).

En medio de este convulsionado contexto se empezaron a evidenciar las graves fisuras que tenía el movimiento indígena. La Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) se confronta directamente con la CONAIE y rechaza las movilizaciones, avalando la Ley Minera y presentándola como beneficiosa para las poblaciones de las zonas afectadas. El gobierno planteaba que una parte significativa de las ganancias obtenidas en las negociaciones e implementación de los contratos con las empresas mineras sea reinvertida en las zonas de explotación. Gracias a esa fisura, la Ley Minera se aprueba sin mayores dificultades el 12 de enero de 2009.

Durante los primeros días de marzo del año 2009 la Ministra de Salud, Caroline Chang, protagonizó un nuevo enfrentamiento del gobierno con las organizaciones sociales ecologistas derogando la personería jurídica de una de las más importantes ONG ambientalista, Acción Ecológica, de larga trayectoria opositora frente a las políticas extractivistas gubernamentales. Se inicia así una confrontación directa entre el gobierno de Correa y las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) dedicadas a la promoción del medio ambiente y el desarrollo alternativo, todas ellas financiadas por agencias extranjeras de cooperación internacional.

En estas circunstancias, un nuevo bloque poblacional se reafirmaba como base social del gobierno, además de las clases medias y la burguesía emergente ya comprometidas con el proyecto de Alianza PAIS. Se trata de buena parte de los sectores populares sin una representación organizativa específica en el escenario político vigente, captados masivamente y fidelizados gracias a una creciente inversión social (obra pública y subsidios), eficiente expresión de los importantes excedentes económicos generados por el Estado a partir de las renegociaciones de los contratos mineros desde los parámetros de la nueva legislación del sector.

En la Asamblea Nacional resultante del proceso electoral de 2009 Alianza PAIS cuenta con 59 asambleístas de los 130. Ningún partido político ni bloque obtuvo mayoría, por lo que se hacen necesarios los pactos para poder sacar adelante las iniciativas legislativas más importantes. Una de estas iniciativas claves era el Código Orgánico

⁷ <http://www.mineria.gob.ec>

de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), cuerpo legal destinado a potenciar el proceso de descentralización y desconcentración impulsado por la Revolución Ciudadana, fortaleciendo el trabajo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Comprende cuatro ejes fundamentales: las regiones con un nuevo modelo de descentralización, la recuperación de funciones por parte del Estado, las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) y la entrega de competencias a los municipios, juntas parroquiales y consejos provinciales.

En términos participativos, el COOTAD oficializa desde septiembre de 2010 una serie de mecanismos e instrumentos de involucramiento directo de la población en la gestión pública local, a distintos niveles, abriendo un amplio abanico de posibilidades para la participación ciudadana y el incremento significativo de los niveles de incidencia política desde la población. Además, brinda los medios materiales para viabilizar estas y otras importantes iniciativas pues decreta que la asignación presupuestaria para los GAD sea el 21% de los recursos permanentes y el 10% de los no permanentes.

Sin embargo, ese mismo mes otros acontecimientos captarán la atención de la población ecuatoriana y mundial. El 30 de septiembre de 2010 ocurre un intento de golpe de Estado que movilizó rápidamente a la base social del presidente Correa. La aprobación de la Ley de Servicio Público, ocurrida el 11 de agosto, fue la excusa que se dio para llevar a cabo la insubordinación de los policías del Regimiento Quito N° 1, junto con algunos miembros de la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE). En la revuelta se agredió al presidente Correa y se le mantuvo retenido contra su voluntad en el Hospital de la Policía Nacional mientras que la FAE tomaba la pista de aterrizaje del aeropuerto internacional Mariscal Sucre de Quito. Esta intentona golpista recibió el masivo rechazo de la comunidad internacional, en especial de los presidentes de los países integrantes de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), quienes se reunieron de inmediato en Buenos Aires para analizar la crisis y discutir las medidas a tomar.

Una fuerte movilización de partidarios de Alianza PAIS y simpatizantes del presidente Correa se congregaron en las afueras del Palacio de Carondelet, sede del gobierno, así como también frente al Hospital de la Policía Nacional y en una importante avenida del norte de Quito, la Mariana de Jesús. En otras ciudades importantes del país como Cuenca también se reunieron cientos de manifestantes pidiendo el cese de la

intentona golpista bajo consignas como *“Esto no es Honduras. Correa es Presidente”*⁸. Al final del día el presidente Correa fue liberado a través de un operativo de rescate realizado por fuerzas especiales combinadas. Los acontecimientos del 30S dejaron un saldo total de 11 muertos y 274 heridos.

Aunque la mayor parte de los ciudadanos salieron a defender el régimen de democracia representativa e impedir el derrocamiento de su presidente, algunos sectores populares organizados se mostraron divididos frente a los acontecimientos. Una importante facción del movimiento indígena se mostró a favor de los sublevados, llegando los representantes de Pachakutik a convocar el apoyo para los insurrectos en la Asamblea Nacional. Sin embargo, el grueso de la base social indígena no estuvo de acuerdo con esta postura. El movimiento ECUARUNARI emitió un comunicado, plateando los siguientes puntos: *“1. Rechazar la intentona golpista y defender el Estado Plurinacional. 2. Nos declaramos en asambleas permanentes y alerta de movilización en defensa de la plurinacionalidad. 3. En el marco de una democracia plurinacional la única alternativa revolucionaria es combatir a los partidarios de la dictadura, profundizar los cambios con la urgente iniciación de un proceso de revolución agraria. 4. Auto-convocamos para un gran dialogo plurinacional de todos los ecuatorianos; en un ambiente de paz y democracia plurinacional construir grandes consensos como la mejor vía pacífica de solucionar la crisis”* (Muñoz Jaramillo, 2014: 232).

En la misma línea reivindicativa, la CONAIE dijo ese día: *“Exigimos que (Correa) abandone su actitud autoritaria contra los sectores populares, a no criminalizar la protesta social y la persecución a los dirigentes; ese tipo de políticas lo único que provoca es abrir espacios a la derecha y crea escenarios de desestabilización”* (CLACSO, Observatorio Social de América Latina, septiembre 2010, 30 de septiembre). Marlon Santi afirmó que eran necesarias tres condiciones para reiniciar los diálogos con el gobierno. En primer lugar, se pedía la revisión de los decretos que anulan la autonomía de las instituciones indígenas (la educación bilingüe, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador – CODENPE y la salud indígena). En segundo lugar, también se requería la revisión de leyes atentatorias contra los derechos colectivos indígenas como las leyes de minería, hidrocarburos y aguas. Finalmente, se exigía la anulación de los juicios iniciados contra 72 dirigentes indígenas acusados de terrorismo (Muñoz Jaramillo, 2014: 234).

⁸ Haciendo una clara alusión al golpe de Estado perpetrado en 2009 por las fuerzas conservadoras con apoyo del ejército en el país centroamericano y del gobierno norteamericano.

Un nuevo hito histórico se dio el día 7 de mayo de 2011 con el referéndum constitucional y la consulta popular convocada por el gobierno, en otra expresión del hábil uso de la “democracia plebiscitaria”. Los dos procesos electorales simultáneos buscaban generar algunos cambios en la dinámica de administración de justicia, separación de capital financiero frente a otras actividades económicas y mejora en las condiciones laborales mediante el aseguramiento obligatorio de los empleados. Se logró un 47% de apoyo a las reformas propuestas.

“El principal argumento para la realización de la Consulta Popular y el Referéndum del 7 de mayo del 2011 fue el posibilitar las reformas correspondientes al sistema nacional de Justicia. En tal sentido, se aprobaron con el voto popular reformas a la Constitución de Montecristi y al Código Penal. En segundo lugar (...) la necesidad de aprobar la Ley de Comunicación, que se había quedado retenida por meses en la Asamblea Nacional, a pesar de la mayoría de Alianza PAIS en ese poder legislativo del Estado. Por vía plebiscitaria se le conminó a la Asamblea a su inmediata aprobación. Por último, en el mismo evento se contempló otras preguntas que permitían regular los negocios financieros, penalizar la no afiliación patronal al IESS, entre otras reformas” (Muñoz Jaramillo, 2014: 238).

A finales de 2011 el presidente Correa envió un proyecto de ley de reforma electoral a la Asamblea cuya novedad principal era el cambio de método de asignación de escaños, pasando del Método D'Hare al Método D'Hont, el mismo que favorece a las mayorías distorsionando la representación de las minorías (Muñoz Jaramillo, 2014: 243). Este sistema, creado en 1878, divide mediante diversas variables los totales de los votos obtenidos por los partidos participantes del proceso electoral, produciendo secuencias de cocientes decrecientes para cada partido y asignando los escaños a los promedios más altos. Dicha propuesta apuntaba a garantizar un triunfo electoral aplastante en las elecciones de febrero de 2013, las mismas que ratificaron a Alianza PAIS como principal fuerza política y a su líder como presidente indiscutible. Se alcanzaron 100 curules de los 130 en la Asamblea Nacional y un 56% de apoyo ciudadano en el proceso de reelección de Correa. A partir de ese momento ya no eran necesarias las alianzas políticas con otras agrupaciones, ni los ofrecimientos e intercambios por apoyos a sus propuestas legislativas. Contaban con una amplia mayoría absoluta para emprender los profundos cambios que planteaban como necesarios.

Entre el 8 y el 22 de marzo de 2012 los movimientos indígenas llevan a cabo la denominada Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad, la misma que recorrió alrededor de 700 kilómetros entre la provincia de Zamora Chinchipe, al sur del país, y la ciudad de Quito, representando la manifestación más importante del movimiento popular en oposición al gobierno correísta ocurrida hasta ese momento. La marcha logró convocar a diversos movimientos sociales, no sólo aquellos relacionados directamente con las reivindicaciones étnicas y/o ecológicas.

Los casos de criminalización de la protesta social habían aumentado durante los últimos meses, tal como lo presentaban periódicos informes de defensa de Derechos Humanos elaborados por instituciones como Amnistía Internacional, la Universidad Andina Simón Bolívar o la Defensoría del Pueblo. Esta última instancia estatal declaraba que se estaban implementando acciones desde el gobierno encaminadas a deslegitimar, criminalizar y sancionar expresiones de protesta social tales como discursos oficiales, normas administrativas de control, normas legales de tipificación de conductas e incremento de penas, represión policial, militar y procesos judiciales.

1.4. El principio del fin

A mediados de 2014 el panorama económico cambió sustancialmente en Ecuador debido a la estrepitosa caída del precio internacional del petróleo junto con la significativa apreciación del dólar estadounidense, moneda oficial en el país desde el año 2000, como consecuencia de la crisis financiera del año anterior. Los enormes volúmenes de inversión social pública colocados por la Revolución Ciudadana habían estado basados fundamentalmente en una tendencia al alza en dicho precio. Al igual que en Venezuela y en Bolivia, las ganancias obtenidas con la comercialización de los hidrocarburos fueron el sustento principal de la redistribución de excedentes dirigida a los estratos más pobres de la sociedad sin alterar significativamente la estructura del añejo modelo de acumulación rentista ni, por tanto, la situación económica y de poder de la oligarquía ecuatoriana. Sin embargo, durante esos fatídicos meses se registró la mayor caída en los últimos cuarenta años, pasando el precio del barril de crudo Brent de 107 dólares en 2012 a 48 dólares. Con un ligero repunte, dicho precio cerró ese año en 57 dólares y durante los dos años siguientes continuó su tendencia descendente. En 2015, aunque en el mes de mayo registró un precio de 67 dólares, cerró el año en 37 dólares. En enero de 2016 este precio alcanzó su caída máxima, colocándose en 20 dólares por barril.

Precisamente fue durante los meses de caída del precio del petróleo cuando se evidenció de manera más clara la débil base económica sobre la que se habían construido las reformas correístas y, sobre todo, su carácter coyuntural. A fines de 2014, sin un auténtico soporte estructural en el modelo productivo, el gobierno se vio forzado a reducir muchos de los beneficios antes concedidos a los sectores más vulnerables de la población, al mismo tiempo que incrementó algunos impuestos, implementó políticas internas de fuerte austeridad, redujo sueldos a ministros y burócratas de alto grado e introdujo salvaguardias económicas a gran cantidad de productos extranjeros importados, especialmente aquellos provenientes de los países vecinos Colombia y Perú. Complementando este giro en la línea de su política económica, el gobierno culminó las negociaciones para la firma de un tratado de asociación con la Unión Europea y retomó las relaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, entidades a las que había criticado fuertemente durante los años anteriores por su actitud injerencista. Incluso con el Banco Mundial se reactivó una línea de crédito de mil millones de dólares, aparentemente sin ningún tipo de condicionalidad, línea que duplicaba el monto anterior de crédito destinado por esta entidad al país andino. Esta contradictoria relación fue justificada por el presidente Correa comentando que era *“bienvenido su financiamiento pero sin condicionamientos. No hemos rechazado su financiamiento, hemos rechazado sus condicionamientos”*⁹. Necesaria aclaración si recordamos que en 2007 Rafael Correa expulsó al representante del Banco Mundial en Ecuador, acusando al organismo de intento de chantaje con un préstamo de cien millones de dólares cuando él fue Ministro de Economía en el año 2005.

La aplicación de estas medidas económicas y la consecuente reducción de la inversión pública social trajo consigo un clima de inestabilidad y recrudescimiento de las protestas sociales, situación que se agrava en 2015 con las reformas aplicadas al impuesto a las herencias, la nueva ley de plusvalía, la eliminación de subsidios a combustibles y electricidad junto con la venta de algunas empresas públicas. En 2016 se continuó con la reducción del aparato estatal, eliminándose algunas secretarías técnicas, empresas públicas e instituciones del estado. En abril, un terremoto de 7,8 en potencia de Magnitud de Momento afecta gravemente las zonas occidental y central del país, ocasionando la muerte de 673 personas. Rafael Correa implementó una serie de medidas económicas de austeridad, privatizaciones y solidaridad para

⁹ <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/04/07/nota/2641316/banco-mundial-duplica-linea-credito-ecuador-informa-embajadora-cely>

afrontar la nueva situación. A fines de ese año, la economía ecuatoriana entra en recesión por primera vez desde 1999. Es decir, tal como lo afirma el economista Alberto Acosta (2018), *“la economía ecuatoriana se estancó en 2015 y se contrajo en 2016”*.

Las elecciones presidenciales se realizaron en febrero de 2017, sin la candidatura de Rafael Correa quien afirmó que dejaría la política y el país. El candidato de Alianza PAIS, Lenin Moreno Garcés se convirtió en el nuevo presidente de Ecuador, venciendo en segunda vuelta con el 51,16% de los votos, luego de haber ganado también en primera vuelta con un apenas insuficiente 39,36% de la preferencia electoral.

Durante los primeros meses de gestión de Moreno se ponen en evidencia detalles de la gestión de su predecesor que no habían sido adecuadamente informados en los años anteriores. Incluso, fueron distorsionados intencionalmente por los aparatos de propaganda política del presidente Correa, presentando una falsa imagen de la realidad nacional. Uno de los que causó mayor discrepancia y marcó el inicio de la ruptura entre estos dos líderes de la Revolución Ciudadana fue el tema de la deuda externa. Tras la histórica auditoria de la deuda externa, la misma que se realizó a inicios del mandato correísta y que se convirtió en un modelo de sinceramiento financiero internacional que fue acogido con beneplácito por diversos líderes y partidos de izquierda en todo el mundo, junto con las consecuentes negociaciones con la mayor parte de acreedores en términos más horizontales y soberanos, el gobierno de Rafael Correa había incurrido en un nivel de endeudamiento externo sin precedentes, dejando a su salida de Carondelet una deuda pública con una participación en el Producto Interno Bruto (PIB) mayor a la que recibió al inicio de su gestión. De este inmenso volumen de deuda, la mayor proporción la representaban los préstamos realizados por la República Popular China.

Los escándalos de corrupción que involucraron a muchos de sus colaboradores más cercanos, sumados a los escasos logros alcanzados en propuestas políticas emblemáticas como fue el caso del “Cambio de la Matriz Productiva” o del desarrollo basado en los principios del Buen Vivir, deterioraron fuertemente la imagen del presidente Correa y de su proyecto político, restándole mucho del apoyo popular con el que contó durante su gobierno y abriendo la puerta para la estrepitosa llegada de una corriente “contra-revolucionaria” liderada paradójicamente por su propio sucesor,

Lenin Moreno, la misma que quebró irremediabilmente al movimiento Alianza PAIS y posibilitó el retorno de las oligarquías locales al poder.

2. Cambio social y participación ciudadana

A continuación, llevaremos a cabo una detallada presentación de los principales conceptos que estructuran el marco teórico de la presente investigación, los mismos que darán el adecuado sustento al análisis e interpretaciones en torno al proceso de transformación sociopolítica ecuatoriana. En la primera parte analizaremos la tradicional dicotomía entre reforma y revolución, enfatizando en la forma cómo se define cada proceso, para luego observar la conceptualización y dinámica de la participación sociopolítica ciudadana en sus distintas formas y espacios. Pondremos especial atención en la manera cómo se han conceptualizado y, en especial, se han implementado estos conceptos en la actual realidad latinoamericana, conjugándose las lógicas de cambio revolucionario con las dinámicas de participación popular. Para ello, revisaremos los planteamientos de autores como Rosa Luxemburgo, Marta Harnegger, Heinz Dieterich, Alain Touraine, Boaventura de Sousa Santos, Álvaro García Linera, entre otros.

2.1. Reforma y Revolución Socialista

Calificar actualmente, en el marco del socialismo, a un determinado proceso sociopolítico latinoamericano como reformista o revolucionario no es una tarea fácil ni inmediata, debido a los múltiples factores condicionantes que pueden dar origen a cualquiera de estas dos situaciones de transformación social. Entre estos diversos factores influyentes de contexto que podrían propiciarlas podemos encontrar de manera recurrente profundas crisis de identidad político-partidaria, ausencia de respuestas efectivas a los problemas y necesidades más apremiantes de la población por parte de las principales alternativas políticas existentes, distanciamiento entre la población y su dirigencia gobernante, falta de conciencia y formación política en dicha población necesitada o creciente indefinición ideológica de los movimientos sociales, los mismos que se ven frecuentemente “obligados” a convertirse en frentes electorales para seguir sobreviviendo. Y aunque Vladimir Lenin (1870–1924) señaló con mucha claridad cuáles debían ser los tres signos distintivos de una situación revolucionaria (incompatibilidad para las clases dominantes de mantener su dominio en forma inevitable, agravamiento de las condiciones de vida de las clases oprimidas e intensificación de los actos de masas), no necesariamente estas condiciones del

entorno han suscitado siempre dicha respuesta transformadora en los contextos donde se presentaban. Lo que si queda totalmente demostrado a lo largo de la historia es que tanto las revoluciones como las profundas reformas sociales surgen en medio de realidades socioeconómicas de gran inestabilidad, inconformidad, injusticia, exclusión y pobreza extrema.

La disyuntiva entre reforma y revolución socialista forma parte fundamental de una discusión ya clásica en los círculos académicos y de acción política directa de la izquierda tradicional, en América Latina y en el resto del mundo, presentándose generalmente desde perspectivas complejas de análisis e incluso hasta contradictorias, y dependiendo de los marcos teóricos y autores que se usen para sustentarla. Por tales motivos, para efectos del presente estudio, definiremos nuestro marco de interpretación de estos procesos de transformación social recurriendo principalmente a las fuentes clásicas y más comunes usadas por la mayor parte de las teorías revolucionarias contemporáneas.

Como componente inicial de análisis, podemos encontrar en el *“Prologo de la contribución a la crítica de la economía política”* una importante descripción básica del proceso revolucionario. En ella, Karl Marx (1818–1883) nos recuerda que *“del mismo modo que no podemos juzgar a un individuo por lo que él piensa de sí, no podemos juzgar tampoco a estas épocas de revolución por su conciencia, sino que, por el contrario, hay que explicarse esta conciencia por las contradicciones de la vida material, por el conflicto existente entre las fuerzas productivas sociales y las relaciones de producción. Ninguna formación social desaparece antes de que se desarrollen todas las fuerzas productivas que caben dentro de ella y jamás aparecen nuevos y más altas relaciones de producción antes de que las condiciones materiales para su existencia hayan madurado en el seno de la propia sociedad antigua”* (1983: 183).

Con estas palabras, Marx nos advierte que las revoluciones socialistas se van gestando progresivamente a partir de las contradicciones socioeconómicas internas del propio sistema, las mismas que se van agudizando hasta generar un contexto insostenible. Son las propias fuerzas productivas sociales las que, en el proceso transformador, se convierten en los principales agentes de cambio revolucionario. Sin embargo, dicha transformación no presenta necesariamente una secuencia lineal. Consistente con la lógica de proceso dialéctico, Karl Marx afirmaba en el *“Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte”* que *“las revoluciones proletarias, como las del siglo XIX,*

se critican constantemente a sí mismas, se interrumpen continuamente en su propia marcha, vuelven sobre lo que parecía terminado, para comenzar de nuevo, se burlan concienzuda y cruelmente de las indecisiones, de los lados flojos y de la mezquindad de sus primeros intentos, parece que sólo derriban a su adversario para que éste saque de la tierra nuevas fuerzas y vuelva a levantarse más gigantesco frente a ellas, retroceden constantemente aterradas ante la vaga enormidad de sus propios fines, hasta que se crea una situación que no permita volverse atrás” (1983: 98).

Este carácter no lineal del proceso revolucionario socialista también es presentado por Vladimir Lenin cuando sostiene que *“en toda época hay y habrá movimientos parciales, particulares, a veces de avance, a veces de retroceso; hay y habrá desviaciones diversas con respecto al tipo medio y al ritmo medio de los movimientos. No podemos saber con rapidez y con qué éxitos se desplegarán los diferentes movimientos históricos de tal o cual época dada” (1984: 148).*

Desde esta perspectiva, para que se ponga en marcha un proceso revolucionario tienen que concurrir un conjunto único de condiciones favorables en el entorno que marquen un punto de no retorno en determinado proceso histórico, en una lógica progresiva de agudización de las contradicciones. Dicho proceso debe estar liderado por una clase social o colectivo representativo, aunque debe ser capaz de congregarse, en mayor o menor medida, a todos los segmentos de la población que son afectados directamente por el sistema y que presentan cierto grado de vulnerabilidad. Además, este proceso consta siempre de varias etapas acumulativas hasta el gran salto cualitativo que no es único. De esta forma, las revoluciones se presentan como sucesiones encadenadas de procesos históricos que se perfeccionan unos tras otros, donde también se producen retrocesos, desviaciones, divisiones y reunificaciones de fuerzas. En todos estos sucesos transformadores se conjugan consecutivamente procesos y fuerzas sociales revolucionarias y contrarrevolucionarias.

Pero, ante este proceso dialéctico del cambio social, ¿cómo distinguir aquellos acontecimientos que podrían constituir un “normal” desarrollo de una revolución en marcha, con sus progresos y retrocesos, de lo que es un proceso reformista, no revolucionario?. Esta es la gran pregunta que ha enfrentado a diversos teóricos de la política moderna y a políticos pragmáticos durante casi dos siglos y que, al mismo tiempo, marca las diferencias esenciales entre los variados procesos de transformación social ocurridos en Sudamérica desde 1998.

Lenin nos ofrece una primera ruta de interpretación en su artículo de 1913 “Marxismo y reformismo” (Número 2 de Pravda Trudá), en el que afirma que *“A diferencia de los anarquistas, los marxistas admiten la lucha por las reformas, es decir, por mejoras de la situación de los trabajadores que no lesionan el poder, dejándolo como estaba, en manos de la clase dominante. Pero, a la vez, los marxistas combaten con la mayor energía a los reformistas, los cuales circunscriben directa o indirectamente los anhelos y la actividad de la clase obrera a las reformas. El reformismo es una manera que la burguesía tiene de engañar a los obreros, que seguirán siendo esclavos asalariados, pese a algunas mejoras aisladas, mientras subsista el dominio del capital”*.

A partir de este marco clásico general de la lógica dialéctica de los procesos revolucionarios, una de las autoras que más trabajó la dicotomía Reforma – Revolución Socialista fue la política marxista alemana Rosa Luxemburgo (1870–1919). Desde su perspectiva, existe un vínculo indisoluble entre estos dos tipos de procesos transformadores. Mientras que la lucha por las reformas sociales se convierte en un mecanismo para el cambio social, entre otros, la lucha por la revolución social es el fin del proceso de transformación social en sí mismo, su objetivo guía. De esta forma, contraponiéndose a los postulados de Eduard Bernstein (1850–1932), uno de los principales fundadores de la socialdemocracia alemana y del revisionismo socialista, plantea que definir el rol desempeñado por las reformas en el proceso revolucionario global no es una cuestión accesoria ni meramente pragmática sino que se trata de un problema fundamental, de auténtica definición esencial de la propia identidad política, *“una cuestión de ser o no ser”* (2007: 2). El objetivo principal de toda acción de transformación sociopolítica socialista es la revolución, no las reformas. Y la diferencia no radica en la dinámica que, en determinada etapa del proceso, puede ser progresiva y secuencial en ambos casos. Lo que caracteriza a una revolución es su profundidad en la transformación, su grado de radicalidad. En tal sentido, la implantación del socialismo debe ser consecuencia de una profunda crisis social y política que marque una ruptura irreversible, una transformación auténtica y sustancial de las estructuras sociales, no el resultado de una paulatina ampliación de los controles sociales y de la gradual aplicación de los principios cooperativistas.

A diferencia de lo planteado desde el marxismo, las tesis revisionistas proponen que las revoluciones violentas no son el único camino para alcanzar el socialismo pues también es factible (y más recomendable) llegar a él mediante un conjunto de reformas pacíficas y gradualistas a través de la acción política directa. Es decir, para los políticos reformistas es posible ir despojando progresiva y pacíficamente a la

oligarquía de todo su poder económico, sustento de su dominación en el resto de sectores, hasta lograr una democratización auténtica y absoluta en el sistema de propiedad de los medios de producción, transformando así desde dentro las estructuras sociales. En su obra *“Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia”* (1899), Eduard Bernstein presenta un rechazo a *“todo salto brusco de la sociedad capitalista a la socialista”* junto con otra visión de la clase obrera, menos beligerante con la burguesía (la misma que, a su vez, se encuentra fragmentada, conteniendo en su interior agrupaciones altamente diferenciadas) y se inclina por el pragmatismo político, a través del cual no es incoherente adoptar algunos valores y/o mecanismos liberales para enriquecer, optimizar, hacer más eficiente al socialismo (*“programa máximo”*). Afirma también que el sufragio es la mejor arma política de las clases oprimidas, mediante la cual pueden detentar mayor poder y ejercer más presión política para ir alcanzando cambios graduales que le permitan a mediano plazo una gran transformación.

Para importantes teóricos del reformismo político como el alemán Konrad Schmidt, *“la lucha sindical y la lucha política por las reformas sociales irán introduciendo un control social cada vez más extenso sobre las condiciones de la producción”*, las mismas que, a través de la legislación, *“irán reduciendo progresivamente a los capitalistas a la función de administradores, por medio de la merma de sus derechos”*, hasta lograr que finalmente *“se despoje al capitalista, que habrá ido viendo cómo su propiedad iba desvalorizándose, también de la dirección y administración de la empresa”*. De esta forma, los mejores medios para la implantación paulatina del socialismo son los sindicatos, las reformas sociales y también, como añade Bernstein, la democratización política del Estado (Luxemburgo, 2015:11).

Konrad Schmidt presenta los procesos de transformación como movimientos mecánicos que, una vez en marcha, ya no pueden detenerse por sí solos, asegurando que la clase obrera no se dará por satisfecha con pequeñas reformas mientras no se realice la gran transformación socialista (Luxemburgo, 2015:18). Sin embargo, Rosa Luxemburgo critica los planteamientos de Schmidt calificando como iluso pensar que se puede realizar una transformación profunda de la sociedad actual a través de una mera sucesión ininterrumpida de reformas sociales, con carácter acumulativo, aunque éstas sean cada vez más profundas. El auténtico proceso revolucionario socialista debe ser estructural, es decir, debe tener desde su inicio a los fundamentos económicos y sociales del capitalismo (la propiedad de los medios de producción y la estratificación social) como principales objetivos de transformación, ya que tal como lo

sustentó Karl Marx, *“los cimientos para la realización del socialismo se encuentran en las relaciones económicas de la sociedad capitalista”*. Por ello, *“la reforma y la revolución no son, por tanto, distintos métodos de progreso histórico que puedan elegirse libremente en el mostrador de la historia, como cuando se eligen salchichas calientes o frías, sino que son momentos distintos en el desarrollo de la sociedad de clases, que se condicionan y complementan entre sí y al mismo tiempo se excluyen mutuamente, como el Polo Norte y el Polo Sur o la burguesía y el proletariado”* (2015:81).

En contra de muchas tesis contemporáneas que sustentan procesos “democráticos” de transformación social radical, incluidos algunos de los ocurridos recientemente en Sudamérica, Rosa Luxemburgo nos demuestra que *“es absolutamente falso y completamente ahistórico considerar las reformas como una revolución ampliada y, a su vez, la revolución como una serie de reformas concentradas. La reforma y la revolución no se distinguen por su duración, sino por su esencia. Todo el secreto de los cambios históricos a través de la utilización del poder político reside precisamente en la transformación de cambios meramente cuantitativos en una cualidad nueva; dicho más concretamente, en la transición de un período histórico —un orden social— a otro. Por lo tanto, quien se pronuncia por el camino reformista en lugar de y en oposición a la conquista del poder político y a la revolución social no elige en realidad un camino más tranquilo, seguro y lento hacia el mismo objetivo, sino un objetivo diferente: en lugar de la implantación de una nueva sociedad, elige unas modificaciones insustanciales de la antigua. De este modo, siguiendo las concepciones políticas del revisionismo se llega a la misma conclusión que estudiando sus teorías económicas: no busca la realización del socialismo, sino la reforma del capitalismo, no busca la supresión del sistema de trabajo asalariado, sino la disminución de la explotación. En resumen, no busca la supresión del capitalismo, sino la atenuación de sus abusos”* (2007: 82).

Siguiendo la línea de análisis de Luxemburgo, debemos considerar que la lucha por el poder político es el componente clave de definición de los procesos históricos de cambio. El objetivo final de la revolución socialista es el cambio radical de las estructuras teniendo como principal mecanismo el control total del Estado, instrumento institucional clave de transformación. Es por esta razón que Bolívar Echeverría, citando a la política alemana, menciona que *“la conquista del poder estatal por el proletariado, es decir, por una amplia clase popular, no se puede provocar artificialmente, sino que implica un cierto grado de madurez de las relaciones político-*

económicas (1990). En tal sentido, la conciencia de clase en cada uno de los colectivos protagonistas, además de la transformación de las dinámicas socioeconómicas clave son los componentes sustanciales del proceso. La revolución no es un cúmulo acelerado de reformas, ni la reforma es una revolución dosificada. Como ya se mencionó, las dos alternativas plantean rutas distintas de acción y diferentes objetivos de transformación social.

En todo proceso revolucionario, el rol que protagoniza la población oprimida, la menos favorecida del sistema capitalista, resulta siempre determinante. Desde su propuesta política pedagógica, Marta Harnecker (1937), psicóloga, filósofa y educadora marxista chilena, considera indispensable la intervención directa de la población oprimida, consciente y organizada, para generar un auténtico cambio revolucionario. Dicha intervención debe realizarse aprovechando una coyuntura específica de gran inestabilidad, propia de severas crisis de los modelos socioeconómicos. *“Sin la participación activa de las clases, las estructuras sociales tienden a reproducirse superando las crisis provocadas por sus contradicciones internas. Los cambios radicales de las estructuras sociales sólo se producen cuando las clases revolucionarias son capaces de aprovecharse de las crisis del sistema para producir cambios estructurales profundos, es decir, cambios revolucionarios. Esto es lo que explica el papel fundamental que el marxismo atribuye a la lucha de clases como motor de la historia”* (1976: 197).

Sin embargo, la discípula de Louis Althusser advierte que la simple participación de las clases sociales oprimidas o “masas”¹⁰, en sí misma, no garantiza una auténtica intervención revolucionaria pues existen dos posibilidades de actuación en función de dicha participación. Por un lado, *“aquella que sigue la voluntad espontánea de las masas olvidando que éstas se encuentran en el interior de una estructura social en que domina la ideología burguesa y que, por lo tanto, abandonadas a sí mismas, caen en el reformismo, y aquella que es capaz de interpretar no ya los intereses aparentes de las masas, sino los intereses profundos, sus verdaderos intereses de clase”* (1976: 154). Es decir, la participación espontánea de las clases y grupos sociales oprimidos requiere siempre de una orientación específica hacia los intereses estratégicos a largo plazo propios de dichos colectivos pues, de no ser así, se estaría propiciando intervenciones reformistas, no revolucionarias. La razón de esta desviación radica en que las clases y grupos sociales oprimidos están sometidos permanentemente a

¹⁰ Marta Harnecker denomina “masas” a las fuerzas sociales comprometidas en la lucha de clases, opuestas a los intereses de la burguesía.

profundos esquemas de alienación, que los desarraigan de sus verdaderos intereses y los asimilan a dinámicas sociales de sometimiento. La única forma de salir de esa situación de alienación es a través de la educación política, la toma de consciencia de clase.

Una intervención participativa o, como la denomina Harnecker, una “política de masas” debe considerar en todo momento elementos de interrelación como la confianza en la población, el respeto, la consulta dialogante, la información y retroalimentación, junto con la educación, la organización y la movilización social. Es sobre esa base que se construye el proceso revolucionario socialista y, sobre todo, su sostenibilidad en el tiempo.

Con respecto a la disyuntiva reforma versus revolución, Marta Harnecker se muestra más flexible que sus antecesores marxistas, inaugurando un planteamiento pragmático que la ha acercado fuertemente a procesos de transformación social como el venezolano, donde el uso de la institucionalidad burguesa y la vía pacífica son algunas de sus principales características. *“El problema no es decir sí o no a las reformas, sino examinar cuándo es conveniente luchar por las reformas y cómo se pueden obtener de ellas frutos revolucionarios”* (2008: 170). Entonces, cuál es el criterio de discriminación para definir un proceso como reformista o como revolucionario. A esta pregunta, la filósofa chilena responde que la clave se encuentra en la verdadera intención de perfeccionar el actual orden existente o de modificarlo profundamente, implicando una drástica ruptura con el orden anterior. Dicha ruptura, en algunos casos, puede incluir acciones reformistas.

A partir de los últimos años del siglo pasado y los primeros del presente se produce un cambio importante en torno a las concepciones y prácticas de construcción del socialismo, pasando de los principios básicos de la teoría marxista clásica y las importantes contribuciones posteriores de los neo-marxistas a nuevos esquemas interpretativos concentrados en lo que progresivamente se denominó en América Latina “Socialismo del Siglo XXI”. Su máximo representante, el filósofo alemán Heinz Dieterich Steffan (1943), es quien aportó el principal sustento teórico en el que se basaron procesos contemporáneos de transformación sociopolítica desarrollados en países como Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Para Dieterich, no son las luchas de clases (como planteaba Marx) sino los Proyectos Históricos de dichas clases en conflicto los que se convierten en motores de la historia.

Estos proyectos cuentan generalmente con cuatro elementos fundamentales: a) El programa o contenido del cambio, b) Los sujetos de cambio, c) Los tiempos de transformación, y d) Las formas o métodos de lucha.

Sustentado en el marxismo clásico, para el Socialismo del Siglo XXI las auténticas revoluciones siempre dan lugar a democracias participativas. Bajo los vigentes regímenes capitalistas en los que nos encontramos, los tres grandes obstáculos estructurales de las democracias participativas son la explotación, la dominación y la enajenación (alienación) entre las cuatro grandes interacciones del ser humano: a) Con el otro, como ser económico (problema de clase), b) Con la naturaleza (problema ecológico), c) Con la mujer (problema de sexismo) y, d) Con otros grupos étnicos (problema de racismo) (Dieterich, 2006: 32). La causa estructural de la enajenación social son las relaciones mercantiles que dominan la sociedad burguesa, su carácter de fetiche. Pero, al mismo tiempo, también funcionan mecanismos deliberados de manipulación sustentados en la ignorancia, la falta de participación democrática y cultural o los diversos aparatos ideológicos del sistema.

Para Heinz Dieterich, la democracia participativa es la capacidad real de la mayoría ciudadana de decidir sobre los principales asuntos públicos del país. En este sentido, se trata de una ampliación cualitativa de la democracia formal en la cual el único poder de decisión política reside en el sufragio periódico por partidos y/o personajes políticos. En cambio, en la democracia participativa, *“dicha capacidad no será coyuntural y exclusiva de la esfera política, sino permanente y extensiva a todas las esferas de la vida social, desde las fábricas y los cuarteles hasta las universidades y medios de comunicación. Se trata del fin de la democracia representativa —en realidad sustitutiva— y su superación por la democracia directa o plebiscitaria. El parlamento y el sistema electoral de la partidocracia, como los conocemos hoy, son controlados por las élites económicas y no tendrán lugar en la democracia futura. Lo mismo es válido para los monopolios del adoctrinamiento (televisión, radio y prensa) y de la producción. La gran empresa privada —que en términos organizativos es una tiranía privada con estructura militar— es incompatible con una democracia real y desaparecerá como tal. Y el Estado, cual organización de clase, irá por el mismo camino”* (2006: 49).

Por esta razón, la democracia participativa no es sólo la forma adecuada de hacer viable y sostenible una revolución, sino el único mecanismo para vivir y desarrollarnos dignamente como seres humanos y como sociedad. El statu quo vigente en nuestras

actuales sociedades capitalistas condiciona a la mayor parte de la población a vivir sometidos bajo los intereses de los poderes fácticos minoritarios, los mismos que representan, tal como menciona Dieterich, a una elite sin escrúpulos y de corte delinencial. Este sometimiento es lo que en su momento Karl Marx denominó alienación.

Desde este marco conceptual, el socialismo del siglo XXI también interpreta la recurrente dicotomía entre revolución y reforma socialista. Desde sus parámetros, reformar a la sociedad burguesa significa modificar la economía nacional de mercado, la democracia formal y el Estado clasista mientras que *“transformar a la sociedad burguesa cualitativamente (revolucionarla) significa reemplazar esas instituciones de explotación, dominación y explotación por las instituciones de la democracia real, es decir, participativa”*. Este proceso revolucionario sólo es posible cuando arraiga en las masas, cuando existe un importante nivel de participación política de la población involucrada (Dieterich, 2006: 58).

A diferencia de Marx, Dieterich no propone al proletariado como agente hegemónico del cambio revolucionario, al que denomina Nuevo Proyecto Histórico (NPH). *“La clase obrera seguirá siendo un destacamento fundamental dentro de esta comunidad de víctimas, pero probablemente no constituirá su fuerza hegemónica. La comunidad de víctimas es multicultural, pluriétnica, policlasista, de ambos géneros y global, y abarca a todos aquellos que coincidan en la necesidad de democratizar a fondo la economía, la política, la cultura y los sistemas de coerción física de la sociedad mundial”* (2006: 58). De esta forma, amplía el espectro participativo, asignando un necesario protagonismo a clases y grupos sociales, definidos no sólo bajo parámetros socioeconómicos sino también culturales, étnicos.

La revolución o realización plena del NPH tiene tres etapas. La primera de ellas, denominada de Superación del Capitalismo Global, es la que estamos viviendo ahora según Heinz Dieterich. *“Esta fase se inició, en lo político, con el renacimiento del pensamiento crítico en los años noventa y se caracteriza actualmente por el proceso de constitución de la programática de la sociedad post-burguesa. La dinámica de la lucha democratizadora en esta etapa es determinada por la relación entre tres factores (variables): las estructuras y conciencias de clase; los objetivos estratégicos del NPH y la correlación de fuerzas entre los principales actores sociopolíticos contemporáneos. El objetivo de esta primera fase del programa de transición consiste en alcanzar la concientización de las mayorías en tal profundidad y amplitud, que la correlación de*

fuerzas a escala mundial se incline en favor de los sectores democratizantes, permitiendo, de esta manera, la neutralización creciente del sistema capitalista y de sus elites como determinantes de la lógica de desarrollo de la sociedad global” (2006: 58).

Durante la segunda fase del proceso por alcanzar el NPH se planteará una *“coexistencia de elementos heredados de la sociedad global burguesa y de elementos de la nueva sociedad global post-burguesa que servirá para la armonización gradual entre los niveles de desarrollo tecnológico, educativo, económico, político, cultural, militar, etc., de los Estados del Primer Mundo y de los Estados neocoloniales; porque es obvio que las abismales disparidades en estos sectores que ha producido el capitalismo durante los últimos doscientos años, no permitirán la convivencia pacífica y democrática dentro de la sociedad global. La función de esta fase consiste en la evolución gradual y deliberada de las estructuras objetivas y subjetivas que harán obsoletas las estructuras y patrones de comportamientos explotadores, represivos y enajenantes que son característicos de todas las sociedades de clase del pasado”* (Dieterich, 2006: 59).

Finalmente, en la tercera etapa del proceso, se logrará el NPH a través de una *“sociedad sin economía de mercado, sin Estado y sin cultura excluyente”*. Sin embargo, *“si la revolución sólo logra la sustitución de una economía no-equivalente por otra, entonces fracasa. En este sentido, han fracasado todas las revoluciones hasta nuestra época”* (Dieterich, 2006: 42).

Las propuestas de Dieterich fueron puestas en práctica inicialmente en la República Bolivariana de Venezuela, siendo Hugo Chávez Frías su principal seguidor. El filósofo alemán fue asesor del presidente venezolano durante sus primeros años de mandato hasta el año 2007, permitiendo poner en práctica y validar muchos de sus postulados teóricos. Posteriormente, adoptarían esta concepción política Evo Morales Ayma en Bolivia y Rafael Correa Delgado en Ecuador.

La conciencia de estas etapas de construcción revolucionaria del socialismo en las que se dan situaciones de avance y retroceso también la tienen algunos de los teóricos más representativos de los procesos de transformación social ocurridos en Sudamérica durante las dos últimas décadas. Entre ellos destaca el Vicepresidente de la República Plurinacional de Bolivia, el sociólogo Álvaro García Linera (1962), quien al referirse a la dinámica de cambio social en su país comenta lo siguiente: *“En esta*

contradicción creativa al seno mismo de la acción colectiva de la sociedad organizada es que se pone en juego el avance de la revolución y la inminencia de su retroceso. Pero no hay otra manera más de avanzar que no sea afrontando las tensiones y contradicciones como fuerzas productivas de la propia revolución. El no querer dar el salto con el único objetivo de no asumir riesgos ni generar contradicciones es ya un retroceso. Las revoluciones sólo existen si avanzan, si luchan, si arriesgan, si saltan a veces por encima del vacío sin la seguridad de que del otro lado exista tierra firme. No hacerlo implica ya dejar de ser revolución.” (2011: 38)

El proceso de cambio social que actualmente se desarrolla en Bolivia es uno de los más claros ejemplos de esta dinámica dialéctica en la construcción del socialismo en América Latina, de sus idas y venidas, de sus avances y retrocesos. *“Las revoluciones son flujos caóticos de iniciativas colectivas sociales, impulsos fragmentados que se cruzan, se enfrentan, se suman y articulan para volver a dividirse y cruzarse. Nada está definido de antemano. No se tiene un programa escrito o una propuesta que sea capaz de prever lo que vendrá (...) Cada revolución es única por las fuerzas que la promueven, por la historia de los adversarios que enfrenta, por los problemas, territorios y raíces singulares e irrepetibles de quienes se involucran. Las revoluciones son flujos de lava social que se despiertan por todas partes y hacia todas partes y en las que cada nuevo paso es un referéndum mismo sobre el curso de la revolución. Las revoluciones no tienen un curso predeterminado, si lo tuvieran no serían tales sino decisiones burocráticas de un poder que ha expropiado el alma al pueblo. Ellas avanzan, se detienen, retroceden, se caen y vuelven a avanzar nuevamente, a veces sin saber bien cuál es el siguiente paso, inventando a cada rato su itinerario. Las luchas y contradicciones no pueden pues asustar a los revolucionarios porque son la sangre, el hálito de vida, el impulso fundante de las sociedades, de las clases sociales, de la propia vida de los revolucionarios, del cielo que nos cobija a todos.” (García Linera, 2011: 73-74).*

Además de este avance dialéctico en los procesos revolucionarios, García Linera presenta otra característica fundamental: el protagonismo *“plebeyo”*. *“Estas explosiones volcánicas de lava social son las revoluciones y emergen desde abajo, desde las fuerzas y capacidades más íntimas tejidas a lo largo de muchos años, que se abren contra todas las “lozas” de sumisión acumuladas en el tiempo, de pronto incapaces de detener la insurgencia social, siendo por tanto rebasadas y arrasadas de la superficie por un flujo de iniciativas, voces y acciones colectivas que se sobreponen a todo. Se trata del momento fluido de la acción colectiva, el momento en que la*

sociedad no es superficie ni institución ni norma: es flujo colectivo, creatividad ilimitada de las personas. El momento en que la sociedad se construye a sí misma, sin externalidades ni sustitutos. La revolución es el momento plebeyo de la historia, el momento autopoiético si se quiere, en el que la sociedad en su conjunto se siente con capacidad de auto-crearse y autodeterminarse (2017: 16 – 17).

La revolución, “*torbellino caótico y creador*”, es “*el momento plebeyo de la sociedad*”, la expresión “*auto-organizada*” de su victoria. Es un proceso participativo, promovido desde las bases organizadas, un “*momento de conocimiento sobre sí, sobre sus capacidades, posibilidades y hasta cierto punto sus límites; y, a partir de ello, su proyección como destino, sueño compartido, proyecto colectivo. Al final, cuando la revolución hace brotar la energía vital contenida de la sociedad y da paso a la solidificación de las cosas, la institucionalización y la regularidad de las relaciones sociales, lo que queda es la correlación de fuerzas del proceso revolucionario hecha ley y derecho colectivo*” (García Linera, 2017: 18).

En este sentido, no es posible una auténtica revolución si la población “plebeya” no encabeza la movilización y se beneficia directamente de los logros alcanzados pues sólo “*existen posibilidades de una revolución social en marcha si los modos organizativos de la plebe en acción superan la cáscara fosilizada de la democracia representativa e inventan nuevas y más extendidas maneras de participación plena de las personas en la toma de decisiones sobre los asuntos comunes. Existen tendencias socialistas si la revolución genera mecanismos que incrementan por oleadas y exponencialmente la participación de la sociedad en el debate, en las decisiones que le afectan; y, más aún, si estas decisiones que toman, las toman pensando en el beneficio colectivo, universal de toda la sociedad y no solamente en el rédito individual o corporativo*” (García Linera, 2017: 66 – 67). De esta forma, el protagonismo popular marca la pauta de diferenciación frente a otros procesos que buscan cambios pero carecen de carácter revolucionario.

Al preguntarse por la diferencia entre reforma y revolución, el Vicepresidente boliviano recuerda que éste es un debate que se remonta al propio Marx quien critica, a través del Manifiesto Comunista, diversas tendencias socialistas existentes en su época. Desde su perspectiva, García Linera nos plantea que la revolución socialista es un estado intermedio entre el capitalismo y el comunismo, y que no se da de igual forma en los distintos países donde estalla. Por tal motivo, no existe realmente diferencia entre reforma y revolución, pues todos estos procesos de transformación son parte de

un mismo continuum revolucionario que, con marchas y retrocesos, debe terminar en un cambio estructural de la sociedad impulsado desde la población pobre. *“¿Cómo distinguir las revoluciones, los levantamientos y las revueltas que impugnan el capitalismo de aquellas que buscan reformarlo? La frontera entre unas y otras es en realidad inexistente. La revolución soviética demostró que la lucha contra el capitalismo se inició como una lucha por reformas. Las consignas movilizadoras de ‘paz, pan, libertad, tierra’ no hablaban de comunismo ni de socialismo”* (2017: 62).

Para el pensador boliviano, el ideal comunista es una abstracción y la población *“plebeya”* no lucha por esas construcciones teóricas que no alcanza a entender. Lucha por cosas concretas, generalmente respuesta a sus necesidades inmediatas. Reforma y revolución se presentan como parte de una cadena consistente de cambios sociales, componentes de un proceso de acontecimientos encadenados que progresivamente orientan a la sociedad hacia una transformación estructural. La participación política popular se convierte en una necesidad histórica indispensable en este proceso revolucionario. Sin embargo, en dicha población los lineamientos políticos y el respectivo modelo a construir no se encuentran claramente definidos ni entendidos. Por ello, la movilización inicial propone una lucha pragmática basada en satisfacción de necesidades mediatas e inmediatas, no en un proceso programático basado en abstracciones políticas ininteligibles para la mayor parte de dicha población insurgente.

A través de estas reflexiones, García Linera reconoce que la ideología política socialista no forma parte principal de la motivación que tiene la población pobre al intervenir en un proceso revolucionario. Esta peculiar condición, contradictoria con la perspectiva del marxismo ortodoxo, es consistente con los bajos niveles de formación política que actualmente poseen la población *“plebeya”* en Latinoamérica y, por ende, con el perfil de los y las protagonistas de los procesos de transformación sociopolítica implementados recientemente en Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Sin embargo, aunque la ideología y la concientización política hayan sido desbancadas por los planteamientos del Socialismo del Siglo XXI como componentes claves en los procesos insurreccionales populares, sí se reconoce que los intereses de clase forman parte estructural de la propuesta revolucionaria, pues sintetizan ese conjunto pragmático movilizador de necesidades. *“La revolución como licuefacción de relaciones sociales, entremezcla, sobrepone, enfrenta, articula y suma de manera simultánea a clases sociales, objetivas y estructuradas, y solo la voluntad organizada de uno de los bloques sociales puede sobrepone determinados intereses colectivos*

sobre otros, destacando unos contenidos sociales de la revolución sobre otros” (García Linera, 2017: 65).

Con esta lógica de pensamiento revolucionario, García Linera se inscribe en la corriente política económica actual china, de carácter eminentemente pragmático, representada por Deng Xiaoping (1904 – 1997). Este líder político chino del Partido Comunista, entre 1978 y comienzos de los años 90, propuso una serie de reformas al sistema de la República Popular, los mismos que sentaron las bases del denominado “socialismo de mercado” o “economía de mercado socialista”. Con este modelo, se adoptan métodos de gestión empresarial capitalista en la economía planificada china pues ambos sistemas, desde el punto de vista de Deng Xiaoping, no son incompatibles. Para el líder chino la esencia misma del socialismo es la liberación y el desarrollo de los sistemas productivos, por lo que los mecanismos de dinámica económica capitalistas pueden ser usados sin problema en este marco. Para resumir su doctrina pragmática, pronunció durante un encuentro del secretariado del Partido Comunista Chino en 1962 su famosa frase: *“No importa que el gato sea blanco o negro; mientras pueda cazar ratones, es un buen gato”*.

Por su capacidad analítica y su experiencia directa de gestión pública al más alto nivel, Álvaro García Linera se ha convertido actualmente en el teórico político más importante en los países en los que se viene implementando el modelo socialista del siglo XXI.

2.2. Conceptos básicos de participación y ciudadanía

La participación política ha sido definida de múltiples formas, dependiendo del sector ideológico desde el cual se realizaba dicha definición. Entre las conceptualizaciones que generan un mayor consenso para los especialistas se encuentran aquellas que destacan el carácter voluntario de dicha participación en actividades colectivas destinadas a influir directa o indirectamente en la implementación de políticas pública¹¹ o en la conformación directa de gobiernos nacionales o locales. De esta forma, las dinámicas de participación política implican tanto el involucramiento en procesos de formulación, decisión y puesta en marcha de las mencionadas políticas públicas como

¹¹ Barnes, Samuel y Max Kaase. “Political action: mass participation in five western democracies”. Beverly Hill. Sage, 1979.

el ejercicio popular en procesos electorales y de veeduría y/o incidencia política en temáticas de interés general.

Esta forma de concebir la participación política asume una condición preestablecida por parte de la población participante: su ciudadanía. Dicha condición es la que marcará la pauta en cada uno de los procesos en los cuales esta población se vea inmersa, pues dará cuenta del conjunto de sus derechos y deberes, así como de las respectivas modalidades de ejercicio de los mismos.

Desde esta perspectiva de análisis, empezaremos la presentación de nuestros planteamientos definiendo los conceptos de participación, ciudadanía, participación política ciudadana y movimientos sociales. Al abordar el tema del involucramiento popular en la gestión pública, existen actualmente dos enfoques predominantes: el de la democracia instrumental y el de la democracia participativa. Desde el primer enfoque, la preocupación por la participación ciudadana en la toma de decisiones, o también llamada participación política ciudadana, no ha sido una prioridad, sino la garantía de la estabilidad y el continuismo a través del sistema de partidos políticos, los verdaderos actores de la escena política nacional. Su modelo ejecutor es la democracia representativa, a través de la cual los ciudadanos y ciudadanas delegan su facultad de decisión a sus representantes, pasando el grueso de la población a desempeñar un rol absolutamente subsidiario y dependiente en la gestión directa del poder. En este escenario, los niveles de manipulación suelen ser elevados, debido a esta forzada intermediación, la misma que suprime el protagonismo principal a la ciudadanía y le impide la libre y diversa expresión pública de sus propias preocupaciones e intereses cotidianos. Por tal motivo, la calidad de su democracia no es medida por el nivel participativo de su ciudadanía sino por la estabilidad del sistema y la capacidad de gestión y ejercicio del poder de sus líderes y/o partidos políticos.

En el segundo enfoque, la participación política ciudadana adquiere una función estratégica como elemento clave en la dinamización del modelo democrático y máxima expresión popular. El protagonismo es transferido directamente a la población, de modo que se generan espacios de interacción, deliberación y decisión para la gestión pública. Desde esta perspectiva, es posible distinguir tres estrategias destinadas a potenciar la dinámica participativa: la pluralista, la deliberativa y la expansionista. La primera estrategia procura aumentar la interrelación entre los grupos de interés y las instituciones representativas, de modo que los ciudadanos y ciudadanas puedan ejercer un mayor control entre periodos electorales. La segunda estrategia plantea la

creación de espacios en los que la ciudadanía puede llegar a definir los intereses de la comunidad mediante la deliberación y el debate público. Por último, la tercera estrategia propone expandir los modelos democráticos del ámbito político a otros espacios de carácter social o laboral a fin de evitar que las desigualdades sociales y económicas se transfieran a la esfera política.

Inicialmente, la participación política ciudadana excluía las modalidades pasivas tales como el interés por la política expresado públicamente, la lectura analítica de periódicos y otros medios de comunicación masiva, el sentimiento de patriotismo, la desobediencia civil, la protesta violenta, los esfuerzos por cambiar o mantener una determinada forma o estructura de gobierno, los comportamientos provenientes del exterior de esta esfera, o por el contrario, los comportamientos provocados/movilizados por el mismo gobierno y los resultados políticos no intencionales. Asimismo, autores como Barnes y Kaase (1981) señalaron la importancia de incluir en esta concepción de participación *“formas no convencionales de comportamiento político”*, entendiendo como tales a peticiones, manifestaciones, boicots, ocupación de edificios, piquetes o bloqueos del tráfico, daños a la propiedad y violencia personal. Las formas convencionales eran la lectura analítica de periódicos, la discusión política pública, los contactos con funcionarios públicos, el activismo partidario y las actividades directamente relacionadas con el desarrollo de los procesos electorales.

Posteriormente, la definición de participación política fue enriquecida gracias al novedoso aporte del experto norteamericano Mitchell Seligson, de la Universidad de Vanderbilt, quien planteó que se trataba de los *“comportamientos que influye o pretende influir en la distribución de los bienes públicos”* (1978: 6), sean éstos consecuencias de la prestación de servicios desde el Estado o de la propia comunidad. De esta forma, ubica en un mismo nivel a la participación social y a la participación política. Por otro lado, Sidney Verba, politólogo norteamericano profesor de la Universidad de Harvard, define a la participación política como aquel *“mecanismo para la representación, un medio por el cual los gobernantes son informados de las preferencias y necesidades del público y son inducidos a responder a esas preferencias y necesidades”* (1996: 1).

En este contexto, entendemos a la ciudadanía como aquella condición social y jurídica que faculta a los individuos para el pleno ejercicio de sus deberes y derechos. Dicha condición otorga a la participación política ciudadana su máximo sentido, pues formar

parte de una sociedad, pertenecer a un determinado colectivo humano, involucra ineludiblemente estar inmerso directa o indirectamente en la gestión de la misma. De igual forma, la participación política se convierte en una dimensión clave de la ciudadanía en tanto ejercicio de la titularidad del poder, estableciéndose una mutua correspondencia entre estas dos categorías. El libre protagonismo ciudadano, en su más auténtico sentido, se adquiere y consolida a través de este tipo de involucramiento social. En otras palabras, tal como lo sostenía Barrington Moore Jr., la participación política también crea ciudadanía. La ciudadanía en tanto construcción histórica surge, entre otros componentes, de la movilización social y política (Ortiz, 2004: 41).

La ciudadanía no es una condición que se genere espontáneamente o que se imponga verticalmente desde un gobierno. Se va construyendo paulatinamente, de modo que la propia población toma conciencia de su responsabilidad individual y comunitaria, asumiendo progresivamente su rol protagónico en su sociedad, tanto en lo referente a sus derechos como a sus obligaciones. Por este motivo, de acuerdo con el especialista norteamericano en protagonismo social Roger Hart, la ciudadanía siempre hay que entenderla como "ciudadanía activa" (1992: 17). En este sentido, la ciudadanía no debe ser percibida como una categoría generada desde un marco normativo, sino sustentada en las acciones de protesta y demanda social, como reivindicación histórica y conquista popular. Aunque es necesario reconocer también que no siempre toda movilización social trae como resultado la generación o consolidación de la ciudadanía. Deben darse determinados condicionantes para que esto ocurra, entre los que se encuentran la defensa de intereses colectivos o la organización funcional, por ejemplo. Participación política y ciudadanía forman un binomio clave en los procesos de democratización de las sociedades contemporáneas. La participación política produce, promueve y consolida ciudadanía así como ésta confiere mayor legitimidad y contundencia a dicha participación.

Cualquier conceptualización de ciudadanía debe tomar como punto de partida necesariamente el ejercicio efectivo de la participación. En esta línea, autores como Calderon, Hopenhaym y Ottone plantean una concepción de ciudadanía más militante, compuesta de un conjunto de elementos participativos. *"Cuando nos referimos a la ciudadanía moderna, hacemos referencia a la existencia de actores sociales con capacidad de autodeterminación, capacidad de representación de intereses y demandas y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos"* (Calderon, Hopenhaym y Ottone, 1996: 9). Para estos autores, la

ciudadanía debe ser entendida como un estado de conciencia que se hace operativo a través del ejercicio político, del ejercicio real democrático. En dicho ejercicio es fundamental el reconocimiento del otro en su especificidad individual y diferenciación cultural, convirtiendo a la ciudadanía en un espacio de diálogo práctico entre los derechos de representación política y la afirmación de identidades culturales.

Las personas consolidan su condición de ciudadanos y ciudadanas cuando ejercen sus derechos a la participación, reconociendo su identidad sociopolítica, autodeterminándose, tomando decisiones políticas en defensa de sus intereses y actuando en función de dichas decisiones pues esta participación política implica relaciones de poder entre los diversos grupos de actores, así como contraposición y negociación en la defensa de intereses, muchos de ellos contrapuestos. En este sentido, la ciudadanía, en su pleno y democrático ejercicio, implica la necesidad de una justa redistribución del poder y de un mayor involucramiento de los grupos sociales excluidos.

Debido a su profundo carácter militante, en las últimas décadas la promoción más directa de la ciudadanía activa ha provenido de movimientos sociales de identidad, con un fuerte arraigo popular y demandas que privilegian principalmente el reconocimiento a las diferencias. Entre estos movimientos generalmente encontramos grupos ambientalistas, feministas, nacionalistas, étnicos o de defensa de la diversidad sexual. Todos ellos suelen ser profundamente críticos con las actitudes pasivas del conjunto de la sociedad y exigen para sus participantes empoderamiento, autogestión y participación local. Dichos movimientos sociales retoman la participación directa como un elemento básico para afirmar la identidad de los actores, procesar demandas, formular propuestas y asumir su rol transformador en el ejercicio democrático. Privilegian la vida cotidiana como primer espacio de actuación e interés, criticando la distancia que la política oficial mantiene con las realidades más cercanas de la población (Dilla, 1997: 149).

La concepción más clásica de la ciudadanía contiene en sí misma un grave peligro pues tiende a estandarizar a la población en tanto categoría universal, reconociendo y promoviendo una condición social homogénea. En ese sentido, desconociendo sus concepciones más modernas y la naturaleza de sus principales impulsores, prescinde de las diferencias entre grupos e individuos, las mismas que son la base de la identidad de muchas activas organizaciones y movimientos sociales, como hemos visto líneas arriba. Es por ello que algunos especialistas, como la Dra. Iris Marion

Young (1996), profesora de la Universidad de Pittsburgh, retomando los recientes aportes en su concepción, plantean la necesidad de establecer una condición ciudadana diferenciada .a través de la cual pueda ser incorporada la población a la comunidad política no sólo en calidad de individuos, como se hace hasta el momento, sino principalmente como grupos diferenciados. Esta incorporación, entre otras cosas, requeriría del reconocimiento de derechos y deberes colectivos, del mejoramiento del ejercicio de representación en los espacios de decisión política así como de una promoción de la participación ciudadana.

Uno de los componentes facilitadores de la participación es la existencia de recursos organizativos, sean éstos formales o informales, que sirven de soporte a la intervención, asignándole una mayor capacidad de incidencia. En esta lógica, el establecimiento y/o ampliación de redes sociales aparece como un elemento fundamental. En tal sentido, Verba (1995) afirma que la inserción en una red de reclutamiento político o social es condición necesaria y suficiente para que ocurra la movilización e implicación política ciudadana.

Al respecto y en relación al término “capital social”, es en el año 1985 cuando Pierre Bourdieu realiza el primer análisis a profundidad. Lo define como *“el conjunto de recursos actuales o potenciales vinculados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de mutuo apoyo o reconocimiento o en otras palabras a la pertenencia a un grupo”* (1985: 248). El grupo provee a sus miembros con un capital de propiedad colectiva. Ese capital está representado por el tamaño de la red y por el volumen de capital (económico, simbólico o cultural) poseído por aquellos con quienes cada persona está conectada.

De esta forma, la participación política ciudadana, componente consustancial de la democracia, sigue siendo uno de los más importantes temas de preocupación de la sociología política actual. Dicho interés se ha incrementado en los últimos años a partir de las diversas irrupciones de la población en la vida política de algunos países, especialmente entre aquellos ubicados en América Latina, el Magreb, el Medio Oriente y también el sur de Europa. La mayor parte de la ciudadanía en estas sociedades está intentando rediseñar la lógica de su participación política desde nuevos parámetros y consensos, gestando e implementando muchas veces novedosos esquemas de ejercicio democrático, al mismo tiempo que sus respectivos gobiernos, en mayor o menor medida, intentan abrir nuevos espacios de intercambio e instrumentos participativos en busca de legitimidades populares más sostenibles. Y es que no existe

gobierno auténticamente democrático sin una población políticamente activa que lo legitime y que, al mismo tiempo, forme parte esencial de su gestión a través de una intervención directa en los procesos de toma de decisiones estratégicas. Dependiendo del tipo de sociedad que estemos observando, las modalidades de esta participación pueden ser múltiples, llegando cada una de ellas, en la práctica, a generar un modelo de gestión gubernamental diferenciado.

Tal como señalan Ferrero y Hoehn (2014: 2), la participación ciudadana tiene un eminente carácter social en su sentido más amplio, implicando una disposición a organizarse con otras personas, tanto en el nivel comunitario más inmediato como en niveles sociales más extendidos. El objetivo de dicha participación es compatibilizar intereses, defender metas compartidas, proponer iniciativas de acción, realizar actividades conjuntas e incidir en las decisiones de política pública que les resulten más cercanas. A la base de este tipo de participación se encuentra el conjunto de derechos y deberes políticos, los mismos que constituyen el núcleo vital de la ciudadanía en tanto condición activa y componente dinámico de todo sistema de gobernabilidad democrática.

Al respecto, la politóloga Nuria Cunill Grau, investigadora del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), plantea que la participación política ciudadana “*se refiere a la intervención de particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales*” (1991: 56). Esta definición implica dos condiciones constitutivas importantes. Primero, que dicha participación es realizada por individuos independientes, no necesariamente organizados o intervinientes a través de una institución específica. Y en segundo lugar, que corresponde a determinados intereses sociales, negociados y consensuados desde las individualidades participantes ya que cualquier intervención en actividades públicas no necesariamente va motivada por dichos intereses.

Cunill además nos menciona que los diversos tipos de participación política ciudadana responden siempre a dos factores determinantes: los niveles y ámbitos en los que recae esta participación, por un lado, y el carácter de la intervención en las actividades públicas, por el otro. Al interior del primer factor podemos distinguir dos ámbitos: el estrictamente político (conceptual) y el de la gestión pública (operativo). En cualquiera de estos dos ámbitos existen tres niveles de participación que veremos a continuación.

En el discurso institucional en torno a la participación política ciudadana existen dos enfoques predominantes: la visión del ciudadano/ciudadana activo/activa con capacidad y disposición para implicarse políticamente en favor de la comunidad y la del ciudadano/ciudadana cliente visto como soporte de los procesos para la mejora de calidad en los servicios y políticas públicas. Mientras que desde el primer enfoque, el individuo asume desde un principio su rol social participando de diversas formas en la cogestión pública, desde el segundo enfoque asume un rol también protagónico pero inducido, susceptible de ser manipulado desde las instancias gubernamentales.

Tal como hemos visto, la participación ciudadana en el ámbito político está relacionada con el diseño de las decisiones de interés público, es decir, con conceptualización de las actividades propias del gobierno. En este contexto, la autora distingue tres niveles de participación: La macro-participación, relacionada con aquellos procesos que definen el orden público general (en los espacios político, social y económico), convocantes del interés general y de alcance nacional. En segundo lugar se encuentra la participación de nivel intermedio, la misma que tiene como dimensión de acción a las políticas públicas especializadas de alcance sectorial y/o regional. Dichas políticas, aunque involucran a un importante sector de la población, no comprometen la sustancia del régimen político pues poseen un carácter más programático. Y en tercer lugar tenemos a la participación de base, referida a grupos reducidos de población y a materias cercanas a la vida cotidiana de estos grupos. Por lo circunscrito de su ámbito de acción, los grupos intervinientes a este nivel no ejercen mayor influencia en la vida política del conjunto de la comunidad.

Asimismo, la participación ciudadana en el ámbito de la gestión pública está estrechamente relacionada con la producción de bienes y servicios públicos por parte del gobierno y con las actividades que derivan de este proceso. De esta forma, los mayores niveles de participación ciudadana generalmente están constituidos por la intervención consultiva y/o de asesoría que se presenta en la fase de planificación, de definición de las políticas públicas o bien respecto a la implementación de las políticas ya existentes. En este contexto, la participación se expresa como opinión informada respecto a un tema público en particular, sin que necesariamente quede obligado el decisor final a incluir dicha opinión en la política resultante. Por otro lado, también podemos observar otras dos modalidades de participación, la participación resolutoria y la participación fiscalizadora, las mismas que implican siempre una intervención más directa y protagónica en el curso de la actividad pública. En estos dos últimos casos se trata de participaciones decisorias y, a diferencia de la participación consultiva, tienen

un carácter principalmente coercitivo para la administración pública. En este sentido, la participación resolutoria supone compartir el poder de decisión sobre alternativas relativas a la formulación de políticas mientras que la participación fiscalizadora sólo implica un control sobre aquellas. Finalmente, nos encontramos con una cuarta modalidad, la participación en la ejecución, implicando en esta oportunidad la intervención directa de la ciudadanía en la realización de alguna actividad y/o la prestación de algún servicio público (Cunill, 1991: 56).

Otro de los aspectos relevantes que trabaja Cunill es el denominado “origen del impulso a la participación política”, distinguiendo entre la acción ciudadana y la implicación ciudadana. Es decir, entre la participación espontánea iniciada y gestada por los propios sujetos sociales (“desde abajo”), identificada plenamente con los intereses de la ciudadanía o un grupo significativo de ella, de aquella que es promovida y controlada desde instancias gubernamentales (“desde arriba”). En el primer caso, una efectiva participación ciudadana se traducirá en la capacidad real que tiene determinado colectivo social de influir en los procesos de toma de decisiones en torno a aquellos asuntos de interés público. Esta incidencia se puede ejercer en las diferentes fases del ciclo de las políticas, programas o proyectos tales como la priorización de necesidades o problemas a atender, la formulación y diseño de estos instrumentos de gestión pública, la ejecución de los mismos y en la evaluación, fiscalización y control de los resultados alcanzados.

Cuando la participación política tiene un carácter decisorio, como anteriormente hemos visto para el caso de la participación resolutoria por ejemplo, se busca que las resoluciones finales tomadas por el gobierno se realicen en función de los intereses consensuados, políticamente definidos en base a una negociación entre las partes involucradas, y no en función de los intereses propios. Los acuerdos tomados como fruto de estas negociaciones tienen carácter vinculante, logrando generar en los y las participantes un sentido de pertenencia, en calidad de cogestores y, al mismo tiempo, garantes de la adecuada implementación de las políticas públicas.

Para poder consensuar una definición que incluya la perspectiva de otros autores representativos que también abordan este tema, María Laura Eberhardt concluye que la participación política ciudadana es *“toda acción individual o colectiva que pretende provocar/producir –de forma directa o indirecta– algún tipo de resultado político en los distintos niveles del sistema político”* (Eberhardt, 2007: 45). A través del análisis de este tipo de participación, podemos apreciar la lógica y el desarrollo de actividades de

carácter público realizadas por la población de a pie, ciudadanos comunes y corrientes, los mismos que intervienen tanto individualmente como a través de colectivos cercanos y reducidos que le son afines, generalmente distanciados de los partidos políticos y de los intereses de las elites gobernantes. En tal sentido, la participación ciudadana se constituye en una de las más puras expresiones de la llamada “voluntad popular”.

Para Alejandro Noboa y Natalie Robaina la participación política ciudadana entendida desde el propio imaginario de sus protagonistas tiene tres componentes: a) Un componente organizacional, articulador de los actores de esta participación, su lógica de funcionamiento y sus objetivos, b) Un componente social, donde se describe y jerarquiza a los protagonistas de la participación, tanto individuales como colectivos, c) Un componente subjetivo, donde se expresan los sentimientos, intereses, aspiraciones y expectativas de los individuos participantes (Suárez, 2015: 20).

Por otro lado, la participación política ciudadana constituye una de las expresiones clave de la democracia participativa, uno de sus más consistentes ejes articuladores. Por tal motivo, a continuación abordaremos el significado que tiene dicha participación en este modelo de democracia así como también en el modelo representativo. Aunque se les suele presentar como un expresión de un modelo democrático antagónico, renombrados expertos como el politólogo italiano Norberto Bobbio plantean que aunque la dinámica de la democracia representativa exige a las correspondientes autoridades políticas defender el interés general, resulta imprescindible contar con espacios de participación ciudadana directa para garantizar dicho interés, así como el de los colectivos minoritarios. Para este autor, entre estas dos formas de democracia existe una continuidad, una secuencia de posibilidades de intervención que son aceptables y recomendables en una lógica de democracia integral. *“En general entre democracia directa y representativa no hay dos cuerpos diferentes, dos sistemas alternativos, sino un continuum, porque un sistema de democracia integral puede abarcar a las dos, pues son compatibles entre sí”* (2001: 62). Sin embargo, Bobbio defiende que la democracia directa sólo puede ser ejercida en colectivos reducidos y que la forma de gobierno más adecuada para grandes poblaciones es la democracia representativa.

Bobbio también afirma que debido a sus características intrínsecas, en los Estados modernos *“no es posible la democracia directa, a causa de la extensión del territorio,*

del número de habitantes y de la multiplicidad de los problemas que deben resolverse” razón por la cual *“es necesario recurrir a la democracia representativa”* (1986: 21)

Esta visión instrumental de la democracia participativa y la democracia directa restringidas a pequeños grupos poblacionales conlleva un serio problema de fondo. En las democracias representativas, el interés general (o sea el mayoritario) muchas veces se encuentra contrapuesto con el de las minorías sociales, incluso con el de las más legitimadas. Para estas minorías, es mucho más difícil que sus intereses sean visibilizados y representados en el sistema político con la misma relevancia que el de los sectores mayoritarios. De allí la importancia de relativizar la representación y proponer novedosas soluciones donde se revalore la participación ciudadana como instrumento de reivindicación de los intereses de estas minorías.

Este intento de potenciar la relevancia de los grupos menos representados en una sociedad tiene un sustento teórico-práctico muy importante. Boaventura de Sousa Santos evidencia en las sociedades occidentales contemporáneas un acelerado proceso de pérdida de la *“demodiversidad”*¹² debido a la imposición de un modelo democrático estandarizado, poco respetuoso del amplio abanico de diferencias culturales existentes en los actuales grupos sociales. Como respuesta a este proceso de pérdida, reivindica la promoción de la democracia participativa y la visibilización de las minorías sociales, enfatizando en la necesidad de una mayor apertura desde la democracia representativa para generar progresivamente una mayor inclusión de los mencionados colectivos. Dicha promoción implica un intenso trabajo por la redefinición del significado de la democracia, la incorporación activa de nuevos actores sociales políticos, la construcción de espacios innovadores de construcción democrática y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

Al referirse a la hegemonía que detenta actualmente el modelo de democracia representativa, Boaventura de Sousa Santos también plantea que no se debe buscar limitar la diversidad democrática, priorizando un único modelo basado en el sufragio, defensor de las élites sociales y que apuesta por un solo tipo de democracia, la indirecta. La designación del modelo de democracia representativa como el hegemónico en el mundo occidental contemporáneo ha perjudicado seriamente el desarrollo de otras modalidades democráticas, algunas de ellas recuperadas de otras tradiciones culturales, las mismas que se caracterizan por ser

¹² De acuerdo al propio autor *“la coexistencia pacífica o conflictiva de diferentes modelos y prácticas democráticas”*.

mucho más cercanas a la población en general y promotoras de una auténtica soberanía popular. Asimismo, propone que la dinámica de participación ciudadana, soporte de la democracia participativa, necesita recomponerse, transformar las normas e instituciones existentes y fortalecer nuevos sujetos sociales y sus respectivos discursos. Recrear prácticas y modelos de democracia participativa que vayan más allá de la mera normativa o los protocolos formales de inclusión que no se sustenten en un empoderamiento popular efectivo. *"En América Latina la actual revalorización de los procedimientos e instituciones formales de la democracia no puede apoyarse en hábitos establecidos y normas reconocidas por todos. No se trata de restaurar normas regulatorias sino de crear aquellas constitutivas de la actividad política: la transición exige la elaboración de una nueva gramática"* (Lechner 1995: 32). Desde esta óptica, consistente con este enfoque, Boaventura de Sousa entiende la democracia participativa como redistribución del poder a los ciudadanos y ciudadanas, como nueva gramática social que se reinventa a partir de la práctica innovadora de los actores y desde su pluriculturalidad.

Cualquier expresión de la participación ciudadana en democracia debe incidir tanto en las acciones coordinadas desde el Estado como aquellas construidas desde la sociedad civil. No tiene sentido democratizar el Estado si no se democratiza al mismo tiempo la esfera no estatal. Sólo la convergencia entre estos dos procesos de democratización permite reconstruir el espacio público de la deliberación democrática. (Boaventura de Sousa, 2010: 16)

La participación ciudadana constituye un componente clave en el proceso de fortalecimiento de una democracia. Una democracia débil no garantiza condiciones básicas de igualdad política, reduce el ejercicio de participación a la mera intervención electoral, no promueve los espacios directos de involucramiento político por arte de la población y prioriza el reconocimiento de las identidades individuales frente a las otras. En tal sentido, es contradictoria e incapaz de sustentar un nuevo pacto político (2010: 31). Por esta razón, Boaventura de Sousa advierte que es necesario inventar nuevas formas de democracia sin rehusar los principios de la democracia liberal, integrando sus principios en una concepción más amplia, que pasa por dos pilares fundamentales. El primer pilar es el uso contrahegemónico de la democracia representativa, es decir, la lucha por una democracia más amplia, más legítima y consolidada. El segundo es el desarrollo de nuevas formas de democracia participativa para crear una "democracia intercultural", abierta a los intereses y experiencia de los diferentes colectivos que constituyen la sociedad civil. La importancia de este enfoque

intercultural en el ejercicio democrático es clave para eliminar auténticamente los límites que se le presentan a la participación ciudadana. En tal sentido, una democracia intercultural visualiza formas de inclusión que, en realidad, son formas de exclusión. Por ejemplo, facilitar el derecho a voto a población que no cuenta con las condiciones mínimas para ejercerlo. La promoción de la participación y el fomento de una democracia intercultural deben considerar una serie de acciones de discriminación positiva, que reivindicquen la demodiversidad.

La búsqueda de nuevas formas de ejercicio político participativo también debe contemplar la incorporación de diferentes criterios de representación. Es decir, la representación política no puede obedecer únicamente a valoraciones cuantitativas emanadas del sufragio. Es necesario integrar otros conceptos complementarios que provengan de la población, de su historia, sus usos y costumbres, su cosmovisión y su rica concepción de desarrollo y de sociedad. La incorporación de criterios trabajados en, para y desde los movimientos sociales es fundamental, debido a su gran capacidad de representación social cualitativa. Uno de ellos es, sin duda, una concepción más amplia del espacio público y del ejercicio de derechos en dicho espacio.

El impacto de la participación política ciudadana debe ser integral, es decir, debe generar cambios sostenibles en el conjunto de la sociedad, incidiendo tanto en espacios sociales públicos como privados. Uno de ellos es la consolidación del sistema democrático. *“La participación democrática debe incidir tanto en la acción de coordinación del Estado como en la actuación de los agentes privados (empresas, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales) cuyos intereses y prestaciones coordina el Estado. En otras palabras: no tiene sentido democratizar el Estado si no se democratiza la esfera no estatal. Sólo la convergencia entre estos dos procesos de democratización permite reconstruir el espacio público de la deliberación democrática”* (Boaventura de Sousa: 2010: 41).

Por otro lado, Alain Touraine, promotor de una democracia concebida como espacio de desarrollo de los individuos, coincide con esta perspectiva de aplicación dual. El sociólogo francés sostiene que *“el sistema político es un medio de conexión entre la sociedad civil y el Estado; si se inclina hacia el Estado, es autoritario, ya sea bajo una forma burocrática, represiva o militar; si se inclina hacia la sociedad civil, es democrático”* (2001: 51). En este sentido, la ciudadanía tiene la posibilidad de incidir en las decisiones del Estado a través de la militancia partidaria o mediante el ejercicio

de presión pública sobre las decisiones del poder público, en función de sus intereses. Un requisito indispensable para ejercer esta legítima incidencia es la representatividad (Touraine, 2001: 19). La participación ciudadana es uno de los instrumentos eje de afirmación sociopolítica de los integrantes de la sociedad en tanto titulares de poder y como espacio privilegiado para el desarrollo de la multidimensionalidad de dicho poder. Es decir, en su pleno potencial, la participación ciudadana debe hacerse efectiva en los diversos ámbitos donde existen conflictos de poder, tanto en los espacios cercanos y cotidianos como en los más formales, es decir, en aquellos de mayor relación con el Estado. En este último ámbito desempeña un rol especial pues, más allá de potenciar la interrelación entre los actores sociales y la construcción permanente de espacios públicos, se convierte en garantía democrática frente a cualquier forma de autoritarismo surgida desde el propio Estado.

Sin embargo, es necesario aclarar que el ejercicio de determinados derechos y deberes no necesariamente implica alguna modalidad de participación ciudadana y, mucho menos, desarrollo de la democracia. Tal como afirma Jürgen Habermas, los derechos y deberes son prerrequisitos necesarios mas no suficientes, ya que *“sólo los derechos políticos de participación dotan al ciudadano de esa capacidad [de hacer reflexivamente uso de esos derechos para cambiar su situación, posición o condición jurídica material]. Los derechos liberales o negativos y los derechos sociales o positivos también pueden ser otorgados por una autoridad paternalista. En principio, entonces, el ‘imperio de la ley’ y el ‘Estado de bienestar’ pueden existir sin la existencia concomitante de una democracia”* (Steenbergen, 1994: 31).

De igual forma, es necesario diferenciar la participación política ciudadana de otro tipo de participaciones similares de la poblaciones tales como como la “participación social o asociativa” y la “participación comunitaria”. Ambas categorías hacen referencia a la intervención de la sociedad civil en diversos tipos de actividades organizativas voluntarias, sea en el nivel de base o de pequeñas comunidades, tal como asociaciones de padres de familia en entornos educativos, por ejemplo, o juntas vecinales, sin que dichas actividades tengan necesariamente relación directa alguna con la gestión pública.

El hecho de que la participación social o la comunitaria no estén inicialmente vinculadas al quehacer político no significa que estén impedidas de transformarse en algún momento de su desarrollo en participación política ciudadana pues, dependiendo de las características y el tipo de organización así como de las

condiciones del entorno, este tipo de participaciones pueden sufrir un proceso de transmutación en la medida en que se involucren en más o menos en aspectos directamente relacionados con la gestión pública.

A diferencia de las anteriores, la participación política ciudadana optimiza las relaciones entre el Estado y la sociedad en su conjunto, facilitando la intervención de la población en los procesos de planificación y control de la gestión pública, confiriéndole una mayor cuota de eficiencia. Incentiva un proceso de reapropiación de la esfera pública por parte de la ciudadanía, democratizando la gestión pública y el poder en general, tal como ya hemos señalado anteriormente.

En relación a las posibilidades de crear nuevos modelos e instrumentos participativos, autores como Isunza y Olvera resaltan la importancia de la participación política ciudadana dentro de la institucionalidad del propio Estado, rompiendo con la tradicional división entre éste y la sociedad civil, con el principal objetivo de influir directamente en las decisiones gubernamentales y ejercer un control social más eficaz sobre las mismas porque *“a través de esta vía, impulsan procesos novedosos de publicidad (...), control de la decisión, la ejecución y la evaluación de la política pública y, finalmente, retroalimentación a partir del contacto con la sociedad civil”* (2006: 15–16).

La participación política ciudadana se nutre de la experiencia desde lo local, ámbito privilegiado para la construcción de una democracia más cercana y directa. Es en el gobierno local donde los ciudadanos tienen mayores posibilidades de intervención e incidencia, cuentan con el mayor conocimiento de la problemática del entorno y de las posibles soluciones a implementar. Por tal motivo, es necesario promover la democratización del gobierno local con el objetivo de ampliar su nivel de representatividad sociopolítica.

La estandarización del modelo de ejercicio democrático ha vaciado éste de significado, especialmente para aquellos sectores de la población que no se sienten representados en dicho modelo. Por ello, resulta imprescindible recuperar el arraigo popular, la coincidencia con la pluralidad de intereses. Es decir, es necesario retomar su diversificada base social, incrementando el control que la sociedad ejerce sobre sus instituciones y recursos.

En la configuración de nuevos escenarios que se viene construyendo desde hace algunos años en América Latina destacan aquellos donde es el Estado el que está propiciando un mayor espacio de intercambio, deliberación, propuesta e incidencia con la ciudadanía. Estas son las acciones que Boaventura de Sousa denomina “*aperturas desde arriba*”. La participación política ciudadana promueve tanto la inclusión social de todos los colectivos, base de la estabilidad y la adecuada convivencia, como la legitimidad y la efectividad en la implementación de políticas públicas. Gracias a este ejercicio de involucramiento, el fortalecimiento de la democracia se puede dar de dos maneras: mediante la organización popular, la misma que constituye en sí misma capital social, y por otro lado a través de la capacidad de movilización colectiva en defensa del interés público (Foley y Edwards, 1996: 38–52).

Al intentar medir la intensidad de la participación, autores como Coraggio plantean el establecimiento de escalas que faciliten la identificación de los avances. En tal sentido, propone tres niveles de participación. El primer nivel está relacionado directamente con “*la reproducción inmediata de los aspectos más elementales de la vida de estos sectores: su inserción en la producción, en la distribución y en el consumo*”, por lo que aparece centrado en la familia, el lugar de trabajo y el mercado. El segundo nivel se presentaría como “*una extensión del primero*”, pero mediado por la existencia de una “*organización colectiva*”, generalmente de carácter privado o corporativo. El tercer nivel es el de la sociedad y el Estado, el mundo de la política, de la acción directa de los movimientos sociales. En todos estos niveles se da la confrontación de intereses, distinguiéndose tres direccionalidades en pugna: la primera, intenta reducir la participación ciudadana a una “*función de la reproducción*”, encasillándola en acciones individualizadas en defensa de intereses particulares; la segunda busca, a través de la participación, “*legitimar o deslegitimar a los gobiernos concretos coyunturales, al sistema político o al Estado mismo*”; y la tercera “*tiene que ver con la posibilidad de pugnar por un ejercicio autónomo de la soberanía popular*”. Esta última es realmente la participación política activa (Coraggio, 1991: 215–237). Implica que los ciudadanos, individual o colectivamente vistos, se constituyen como tales en la medida en que defienden sus intereses y ejercen sus derechos, siendo capaces de asumir sus compromisos sociales.

La lucha de intereses entre los colectivos también forma parte de la dinámica de participación política, en búsqueda de posiciones hegemónicas y/o equilibrios en la correlación de fuerzas. Este tipo de participación, realizada desde los sectores más vulnerables y generalmente subordinados de la sociedad, los mismos que reclaman un

mayor involucramiento en el proceso de toma estratégica de decisiones, crea tensiones con aquellos sectores de la población que detentan el poder. Por ello, la participación política es, ante todo, una acción de poder. Debido a la complejidad de estas luchas se suele afirmar que tanto el poder como la participación política ciudadana son componentes sociales pluridimensionales.

Para terminar con las necesarias conceptualizaciones, es importante definir lo que entendemos por "movimiento social". Con tal propósito, presentaremos una síntesis esquemática de las más representativas definiciones que se han generado a lo largo de las últimas décadas. De acuerdo al investigador italiano Mario Diani (2006: 435-444), existen cuatro corrientes en las cuales se pueden agrupar las diferentes conceptualizaciones de movimientos sociales existentes: la perspectiva del "comportamiento colectivo", representada por los sociólogos norteamericanos Ralph H. Turner y Lewis M. Killian; la "teoría de la movilización de recursos", cuyos máximos exponentes también son dos sociólogos norteamericanos, el profesor de la Universidad Estatal de Pensilvania John D. McCarthy y el profesor de la Universidad de Michigan Mayer Zald; la perspectiva del "proceso político", con Charles Nathan Tilly, de la Universidad de Columbia; y la aproximación de los nuevos movimientos sociales representada por el sociólogo francés Alain Touraine, profesor de la Escuela de estudios Superiores en Ciencias Sociales de París y Alberto Melucci, sociólogo italiano profesor de la Universidad de Milán.

Desde la perspectiva del comportamiento colectivo, los movimientos sociales son concebidos como acciones colectivas diferenciadas del comportamiento organizativo e institucionalizado, con componentes de mayor espontaneidad. Para Turner y Killian, un movimiento social es *"una colectividad que actúa con cierta continuidad para promover o resistirse a un cambio en la sociedad o en la organización de que forma parte"*, de participación grupal *"indeterminada y variable, con un liderazgo cuya posición está determinada más por la respuesta informal de los adherentes que por procedimientos formales de legitimación de la autoridad"* (1987: 223). Por su parte, la teoría de movilización de recursos coincide en gran parte con el anterior enfoque, sin embargo, asigna un mayor peso a los factores organizativos en los movimientos sociales, así como la dinámica de cooperación o competición entre ellas. Las organizaciones de un movimiento social no son actores aislados, sino que interactúan con otras organizaciones en diversos ámbitos sectoriales.

La tercera perspectiva de abordaje vincula la aparición y desarrollo de los movimientos sociales a los procesos políticos de sus respectivos entornos, donde se dan choques de intereses institucionales y dinámicas de agitación social. De esta forma, Charles Tilly define a los movimientos sociales como *“series continuas de interacciones entre los detentadores del poder e individuos que reclaman con éxito hablar en nombre de un sector de la sociedad carente de representación formal, en el curso de la cual estas personas realizan públicamente demandas de cambio en la distribución o ejercicio del poder, y respaldan estas demandas con manifestaciones públicas de apoyo”* (1984: 303).

Desde la perspectiva de los nuevos movimientos sociales, se vincula a estos colectivos con los cambios culturales y estructurales a gran escala. Alain Touraine, relaciona a los movimientos sociales con el conflicto dominante en una determinada sociedad, definiendo un movimiento social como *“el comportamiento colectivo organizado de un actor de clase luchando contra su adversario de clase por el control social de la historicidad en una comunidad dada”* (1981: 77).

Para fines de la presente investigación, dos componentes del análisis de Touraine resultan especialmente importantes. El primero se refiere a la idea del *movimiento social* como la *“combinación de un principio de identidad, un principio de oposición y un principio de totalidad”* (Touraine, 1981: 81), es decir, una realidad dialéctica donde los actores sociales se identifican a sí mismos, a sus oponentes sociales y a los temas que son el epicentro de los conflictos, todos en un determinado contexto histórico (Houtart, 2006: 435-444). El segundo aspecto relevante se refiere a la rica variedad de creencias y orientaciones en los movimientos sociales, lo que genera un imprescindible marco de inclusión a la hora de definir actores sociales y escenarios.

Por su parte, siguiendo con esta perspectiva de análisis, el historiador ecuatoriano Pablo Ospina, docente e investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar, conceptualizó a los movimientos sociales afirmando que constituyen *“la existencia de actores sociales que despliegan su acción en redes organizativas relativamente permanentes y presentan demandas explícitas vinculadas a una forma más o menos estable de identidad social que los recubre”* (Ospina, 2008: 67).

2.3. Tipologías de la participación política ciudadana

La definición de los grados o niveles de participación política ciudadana ha sido una de las principales preocupaciones metodológicas para los especialistas en las últimas décadas. Una pionera en este esfuerzo fue Sherry Amstein, trabajadora social norteamericana que en 1969 publicó un pequeño trabajo titulado "*A ladder of citizen participation*", presentando un primer modelo de clasificación denominado "Escalera de Participación". En dicho modelo, convertido en la piedra angular de una de las teorías clásicas de participación con mayor influencia, se visualizan ocho peldaños correspondientes a tres niveles de involucramiento de acuerdo al poder alcanzado por los ciudadanos y ciudadanas involucrados en el proceso de participación. Estos niveles son los siguientes:

I. Primer nivel: No-Participación

a) Primer escalón de participación: Manipulación

Se trata de una forma simulada de participación donde las autoridades generan en la población involucrada la ilusión de estar ejerciendo una auténtica incidencia política, cuando en realidad se trata de intervenciones ciudadanas meramente decorativas, instrumentalizando el legítimo derecho que tiene dicha población a intervenir decisivamente en la gestión pública. Suele manifestarse a través de la incorporación de ciudadanos y ciudadanas a organismos ejecutores de políticas específicas, pero sin la mínima capacidad de decidir y/o influir en ellos. Con esta modalidad de supuesta participación se busca la mera legitimación y apoyo a decisiones ya tomadas con anterioridad desde las instancias que realmente ostentan el poder.

Otras modalidades de expresión también las podemos encontrar en algunas asambleas o mesas de diálogo con la ciudadanía e incluso en determinadas instancias populares de consulta y asesoría donde, luego de una serie de procedimientos participativos formales y diseños de matrices de opinión previamente estructuradas, se termina decidiendo lo que los funcionarios y autoridades definieron de antemano como más conveniente.

b) Segundo escalón de participación: Terapia

Consiste en el desarrollo de instancias pretendidamente participativas, bajo la modalidad de “terapias grupales”, “focus group” o dinámicas afines, con el objetivo de propiciar espacios de catarsis e intercambio de expectativas, críticas y sugerencias. Apelan a un trasfondo mucho más afectivo y son implementadas con frecuencia entre sectores socialmente más vulnerables y desfavorecidos. En determinadas ocasiones incluso cuentan con apoyo técnico especializado (profesionales de la salud y/o asistentes sociales) asignándole un carácter mucho más consultivo que de toma de decisiones.

Algunos mítines políticos no masivos, realizados por autoridades o partidos políticos en poblaciones reducidas, desarrollan también esta dinámica. Al final, las instancias coordinadoras del evento salen reforzadas con la legitimación de sus propuestas de solución a los problemas e inquietudes expresadas por los y las participantes.

II. Segundo nivel: Formulismo

c) Tercer escalón de participación: Información

Aunque, además de constituir un derecho ciudadano, la información es uno de los requisitos fundamentales para participar activa y eficazmente en la gestión pública, la mera transmisión (completa o incompleta) de datos no garantiza por sí sola un involucramiento óptimo por parte de la población. Especialmente si lo que se hace es establecer un canal de comunicación unidireccional desde donde se recibe información de forma acrítica, como única fuente, y sin posibilidad de retroalimentación, triangulación o requerimientos de ampliación.

Todos los medios de comunicación no interactivos condicionan la entrega de información estableciendo este tipo de canales. Los medios impresos como periódicos, revistas, volantes, panfletos, etc., junto los audiovisuales como radio o televisión cuando no establecen espacios interactivos en tiempo real forman parte de esta modalidad comunicativa usada permanentemente para la actividad política. Incluso muchas veces se plantean reuniones, asambleas u otros espacios presenciales bajo estos mismos parámetros pues, aunque existe la posibilidad física de retroalimentación, el formato del evento lo impide en la práctica.

d) Cuarto escalón de participación: Consulta

En este tipo de participación se crean espacios públicos donde la ciudadanía expresa sus opiniones y las hace llegar directamente a las autoridades competentes, las mismas que las reciben sin que dichas opiniones tengan carácter vinculante. Por tanto, no existe ningún compromiso de tomar en cuenta o incorporar las opiniones de la ciudadanía como parte de las decisiones finales.

Existen muchas modalidades de consulta a la ciudadanía, la mayor parte de ellas ya institucionalizadas. Las más recurrentes suelen ser los sondeos de opinión o encuestas, así como también espacios consultivos en reuniones comunitarias o asambleas. A mayor escala podemos estar hablando de los referéndums y las consultas populares, mecanismos que se han oficializado en muchos países de América Latina y que se usan con relativa frecuencia.

e) Quinto escalón de participación: Apaciguamiento

En este nivel se percibe cierto incremento en el nivel de incidencia pues se facilita la participación de la población en instancias estratégicas de toma de decisiones, aunque en una proporción tal que no posibilita que las decisiones finales estén influidas por la ciudadanía participante. Por tanto, aunque se trate de una participación e incluso una pertenencia efectiva en instancias clave de gestión pública, no deja de tener un carácter meramente simbólico.

Esto ocurre con cierta regularidad en organismos públicos o independientes responsables de realizar actividades de fiscalización y auditoría social donde se asignan cuotas simbólicas de participación a la población o donde la ambigüedad en la definición de competencias y responsabilidades no facilita el real empoderamiento ciudadano.

III. Tercer nivel: Participación

f) Sexto escalón de participación: Colaboración

En este peldaño de la escalera ya empieza a notarse un importante incremento en el grado de influencia sobre las decisiones. Se trata de un proceso de negociación, derivado de las demandas de la ciudadanía (“desde abajo”), que representa una mejora significativa en el proceso de redistribución del poder. Los procedimientos acordados no pueden ser modificados de forma unilateral y se comparten responsabilidades en la formulación de las propuestas a discutir. Sin embargo, la última decisión sigue en manos de las autoridades o una minoría que detenta el mayor poder.

Al existir un mayor nivel de incidencia por parte de la población, se abren espacios que pueden ser aprovechados por ésta. Dependerá del perfil de las personas que participan en representación de dicha población, de la capacidad de establecer alianzas estratégicas en la negociación así como de los elementos de intercambio y/o cesión con los que se cuente en determinado momento.

g) Séptimo escalón de participación: Poder delegado

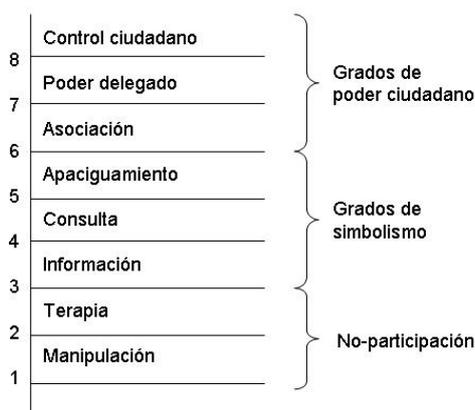
Los niveles de incidencia política son mayores que en el modelo anterior, encontrándose la ciudadanía en una posición más ventajosa, con un mayor predominio en el proceso de toma de decisiones sobre una cuestión específica. Por tanto, cuenta con la capacidad suficiente para que su posición sea la prioritaria y sus planteamientos sean los aceptados e implementados.

Se garantizan espacios en los que la ciudadanía tenga la mayor influencia en la toma de decisiones o, en su defecto, un importante poder de veto en caso de existir diferencias de opinión que pongan en riesgo sus intereses.

h) Octavo escalón de participación: Control ciudadano

En este nivel existe pleno ejercicio del llamado poder popular, el mismo que se expresa a través del control de los recursos e instrumentos de gestión. Es decir, la ciudadanía se encuentra a cargo de formular los lineamientos de política u orientación técnica y, además, de la gestión directa de las políticas públicas que les afectan. Tiene también el poder para condicionar la participación de otros actores interesados.

Gráfico N° 1 Escalera de la Participación



Fuente: Arnstein, Sherry (1969)

Siguiendo con las diferentes clasificaciones propuestas por diversos especialistas para la participación política ciudadana, la socióloga Sarah White plantea una tipología ajustada a cuatro criterios constitutivos, siempre presentes en este tipo de participación, que son los siguientes: la forma de participación, los intereses en la participación desde la perspectiva de arriba-abajo (*top-down*), los intereses en la participación desde la perspectiva de abajo-arriba (*bottom-up*) y la función que cumple cada tipo de participación. Para cada uno de estos criterios tenemos el siguiente desarrollo:

Cuadro N° 1 Tipología de White

FORMA	ARRIBA-ABAJO	ABAJO-ARRIBA	FUNCIÓN
Nominal	Legitimación	Inclusión	Publicidad
Instrumental	Eficiencia	Coste	Medios
Representativa	Sustentabilidad	Influencia	Medios/Fines
Transformativa	Empoderamiento	Empoderamiento	Medios/Fines

Fuente: White, Sarah (1996)

Mientras que la primera columna muestra los formatos que puede adoptar la participación política ciudadana en variadas circunstancias, la segunda columna está referida a los intereses que los gobernantes muestran con respecto a dicha participación. En cambio, la tercera columna muestra los intereses y/o expectativas que tiene la población con respecto a su propia participación política, mientras que la última columna presenta la función general que cumple cada modalidad de participación.

Además, White nos recuerda que la participación política ciudadana no siempre implica una adecuada asignación de capacidad resolutoria o delegación de poder efectivo en manos de la población, aunque el concepto va tomando fuerte arraigo en la formulación e implementación de políticas públicas a todos los niveles de la gestión gubernamental. Su adopción nominal es siempre políticamente correcta y convoca un amplio consenso entre multiplicidad de actores sociales, por lo que cada vez resulta más recurrente. Sin embargo, muchas veces funciona como un mero formalismo a cumplir, adoptando una gran variedad de formas y respondiendo a un conjunto muy diverso de intereses, los mismos que no suelen permanecer fijos en el tiempo.

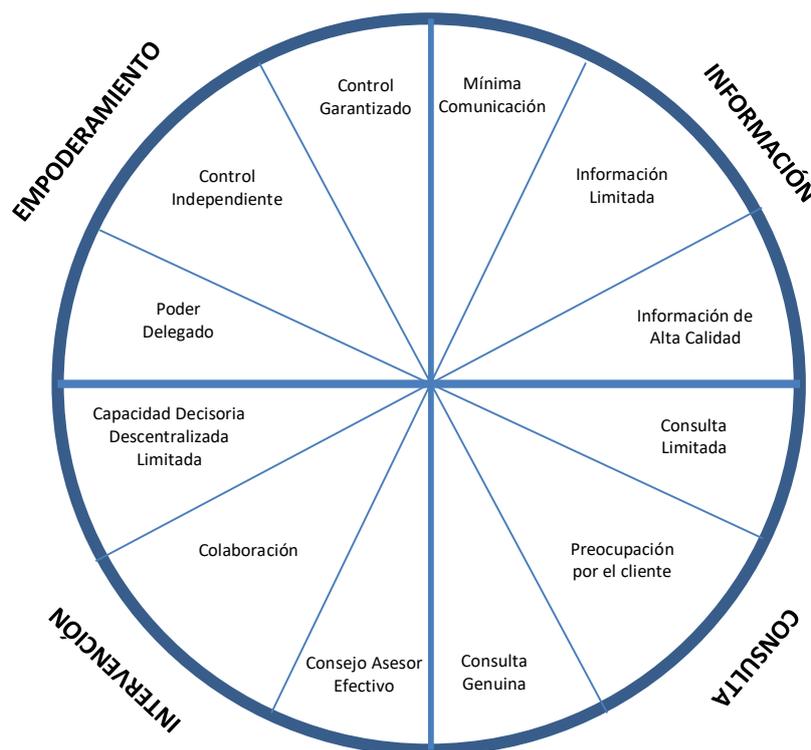
Por otro lado, en un importante esfuerzo por completar las propuestas metodológicas iniciales de Sherry Amstein y White, el escocés Scott Davidson, en su obra *“Spinning the Wheel of Empowerment”*, crea en el año 1998 la llamada **“Rueda de la Participación”**, un instrumento más dinámico y polifacético que permite definir mejor determinados componentes específicos en torno a la participación de la población en la gestión pública. Al igual que la Escalera, este nuevo instrumento surge como minuciosa sistematización y análisis de variados mecanismos participativos en procesos de planificación local. Sin embargo, a diferencia de su predecesora, la Rueda de la Participación no propone un esquema lineal y ascendente en sus niveles, sino modalidades diferenciadas e interrelacionadas de involucramiento comunitario.

Davidson nos recuerda, a semejanza de sus predecesoras, que la participación política ciudadana se presenta a través de expresiones múltiples y complejas, difíciles de encasillar en modelos específicos. De allí la importancia de construir matrices de análisis flexibles y que permitan auscultar más profundamente las particularidades y matices de dicha participación y acercarnos de manera más realista a esta intrincada realidad, visualizando innegables solapamientos y formatos mixtos de intervención. Adicionalmente, la Rueda también nos permite tomar plena consciencia que las diferentes modalidades de participación son legítimas en tanto se adaptan a los objetivos, intereses, tiempos y recursos de los diferentes colectivos participantes, descartando que éstas deban mostrarse ubicadas dentro de un escalamiento lineal ascendente.

Desde la óptica de este nuevo instrumento de análisis, la participación política ciudadana abarca cuatro componentes estructurales: la información, la consulta, la

intervención y el empoderamiento. Cada uno de estos componentes abre un abanico de posibilidades estableciendo algunas categorías en calidad de límites. Así tenemos, por ejemplo, que para el componente de Información, las opciones pueden variar entre la “mínima comunicación” y la “información de alta calidad”, teniendo posibilidades intermedias como la “información limitada”. De igual manera, el componente de consulta plantea sus límites entre la “consulta limitada” y la “consulta genuina” teniendo entre medias a la “preocupación por el cliente”. Para el componente de la intervención se proponen la existencia de un “consejo asesor efectivo” por un lado y en el extremo opuesto la transferencia de una “capacidad decisoria descentralizada limitada”, colocando en el medio a la “colaboración”. Finalmente, para el componente de empoderamiento, se establecen los límites entre el “poder delegado” y el “control garantizado” teniendo como posibilidad intermedia el “control independiente”.

Gráfico N° 2
Rueda de la Participación



Fuente: Davidson, Scott (1998)

En la definición de modelos participativos aplicados, organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) han brindado importantes aportes. Hace casi dos décadas dicha institución desarrolló un marco analítico en torno a la

dinámica que presentaba la implicación de los ciudadanos y ciudadanas en el proceso de formulación de políticas públicas, identificando tres grandes tipos de acciones participativas:

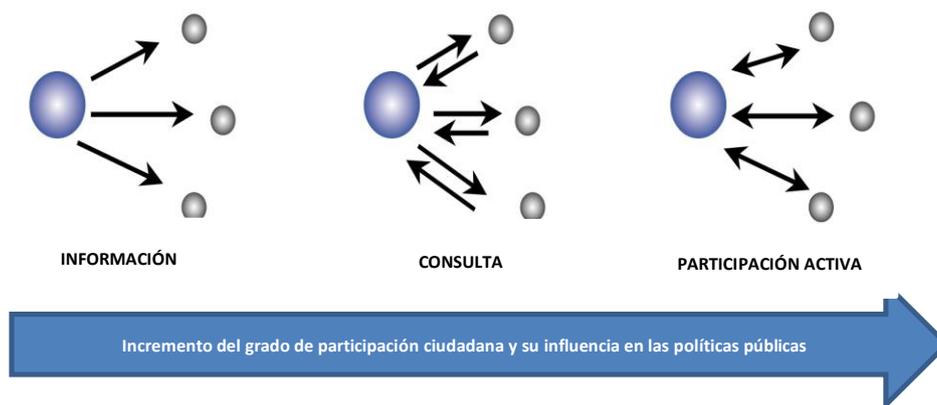
- a) Información: Bajo esta modalidad se plantea el establecimiento de una relación unidireccional desde el gobierno, el mismo que produce y distribuye información para el uso de la población. La ciudadanía es vista como un actor pasivo, tanto en su calidad de receptor de información como, en el mejor de los casos, en su rol de demandante de ésta. Los instrumentos más recurrentes de este tipo de participación suelen ser registros y documentación oficiales, diarios oficiales, sitios web del gobierno, etc.
- b) Consulta: Aquí se establece un canal bidireccional de intercambio entre la ciudadanía y el gobierno a través del cual la población, previamente informada de forma adecuada, es consultada en determinados temas y bajo los parámetros definidos por las autoridades pertinentes. Los instrumentos más recurrentes de este tipo de participación suelen ser las encuestas de opinión pública, aportes ciudadanos a propuestas legislativas, etc.
- c) Participación activa: Se establece una dinámica mucho más fluida en la que la población involucrada colabora con el gobierno, en calidad de “socios”, involucrándose directamente en la definición del proceso y contenido de la formulación de políticas. Sin embargo, la responsabilidad de la decisión final permanece en manos del gobierno. En este caso, los instrumentos recurrentes son las asambleas ciudadanas principalmente.

El texto que da sustento al enfoque de la OECD, *“Citizens as Partners. OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy-making”*, invita a los países miembros a implementar políticas que propicien la participación política, entendida desde los parámetros antes descritos, como garantía para preservar la democracia y la eficiencia administrativa. Reconoce la importancia del involucramiento de la población en los procesos de mejora de provisión de servicios públicos, pero invita a dar un paso más adelante, implicando a esta población en procesos colectivos de decisión. *“Las relaciones entabladas entre los gobiernos y los ciudadanos mayoritariamente se concretan en frecuentes contactos en la provisión y consumo de servicios públicos. De hecho, los esfuerzos para construir una administración responsable en los países miembros de la OECD se han centrado por mucho tiempo en mejorar esta relación fundamental –una que sigue siendo igualmente importante hoy. La reciprocidad (feedback) entre ciudadanía y provisión de servicios públicos*

aporta una fuente importante de información a los gobiernos, pero los ciudadanos también están buscando otras formas más directas de recibir información sobre y participar en los procesos de toma de decisiones políticas” (OCDE, 2001: 21).

Gráfico Nº 3

OECD: Dinámica participativa



Fuente: OECD (2001)

Recuperando algunos de los elementos trabajados anteriormente, la International Association for Public Participation (IAPP) presentó en el año 2007 una matriz descriptiva en la que se muestran niveles de impacto público y tipos de participación política ciudadana relacionando objetivos específicos e instrumentos de participación. Dichos niveles incluyen categorías como Informar, Consultar, Implicar, Colaborar y Potenciar, adoptándose cada uno de ellos de acuerdo a los objetivos trazados para cada colectivo participante y a sus respectivas expectativas. En esa medida, todos estos niveles son legítimos pues no responden a una progresión lineal ascendente sino a las necesidades específicas de cada grupo poblacional.

Cuadro N° 2

Matriz de la participación pública: tipos propósitos y niveles de impacto

	Meta o propósito de la participación pública	Promesa hecha al público	Técnicas o mecanismos típicos
Informar	Proporcionar información equilibrada y objetiva al público, para ayudarlo a entender el problema, las alternativas, oportunidades y/o soluciones.	Estarán informados.	<ul style="list-style-type: none"> - Cartillas informativas - Sitios web - Jornadas de puertas abiertas
Consultar	Recibir opiniones y comentarios del público sobre análisis, alternativas y/o decisiones.	Estarán informados, serán escuchados y se tomarán en cuenta sus preocupaciones y aspiraciones, recibiendo después información sobre el modo en que los aportes del público influyeron en la decisión.	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniones de órganos de gobierno abiertas al público, en que se reciben opiniones y comentarios sobre algún proyecto o asunto. - Grupos focales o grupos de discusión dirigida. - Encuestas. - Reuniones públicas en general.
Involucrar	Trabajar directamente con el público durante todo el proceso para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones sean entendidas y consideradas en un modo cabal-	Trabajaremos con ustedes para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones estén reflejadas directamente en las alternativas que se elaboren, recibiendo después información sobre el modo en que los aportes del público influyeron en la decisión.	<ul style="list-style-type: none"> - Talleres, seminarios o reuniones de trabajo. - Encuestas o sondeos deliberativos.
Colaborar	Asociarse con el público en cada aspecto de la decisión, incluyendo la elaboración de alternativas y la identificación de la solución preferida.	Recurriremos a su consejo e innovación para formular las soluciones e incorporaremos su consejo y recomendaciones en las decisiones en la mayor medida posible.	<ul style="list-style-type: none"> - Comités ciudadanos asesores. - Solución colaborativa de problemas, método de mediación conocido como "Consensus-building". - Proceso participativo de toma de decisiones.
Empoderar	Poner en manos del público la toma de decisiones definitiva.	Implementaremos lo que ustedes decidan.	<ul style="list-style-type: none"> - Jurados ciudadanos. - Votaciones. - Decisión delegada.

Fuente: IAPP (2007)

A pesar de haber aportado mucho en el esfuerzo de comprensión y promoción de la participación política ciudadana, el problema de algunos de los esquemas de clasificación antes presentados es que suelen dejar a la participación de la población en un estado máximo posible de “socia” del gobierno y/o de cogestora, sin alcanzar un empoderamiento total que le asigne un protagonismo principal en el proceso de toma de decisiones estratégicas. Incluso, afinando el término usado por la OECD, podríamos añadir el adjetivo de socia “minoritaria” ya que en todo momento se pretende dejar fuera de consideración la posibilidad real de transferir o compartir el poder de decisión con la ciudadanía. Y esta es la piedra angular de debate en todas las clasificaciones de la participación realizadas hasta el momento, la capacidad efectiva de ejercicio pleno del poder por parte de la población involucrada. Al respecto, Sherry Arnstein planteaba hace ya casi cincuenta años que *“hay una diferencia fundamental entre pasar por el ritual vacío de la participación y tener el poder real necesario para afectar el resultado del proceso”*, pues la auténtica participación implica una justa redistribución del poder, priorizando a aquella parte de la población que se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad social, junto a una auténtica dinámica de retroalimentación. *“Participación ciudadana es poder ciudadano”* (Arnstein, 1969: 216).

De aquí se desprende la gran importancia que tiene el análisis comparativo realizado en el año 2010 por el investigador español del Institute of Development Studies (IDS) Pedro Prieto Martín, quien contrasta tres modelos participativos (la Escalera de Participación junto con los modelos de IAPP y OECD), encontrando los ejes comunes y aportes mutuos. De los tres modelos, el planteado por la OECD es el más restrictivo, pues no contempla posibilidades reales más allá de la participación simbólica, no reconociendo el nivel superior de control ciudadano y, por tanto, ningún esquema de transferencia de poder desde los organismos públicos representativos. Martín presenta la necesidad de considerar el ejercicio efectivo del poder como elemento clave para definir la auténtica participación ciudadana. Comenta que durante muchos años se han invertido grandes cantidades de dinero y recursos en articular esfuerzos de inclusión y crear diversos espacios participativos sin que ello genere un impacto significativo, cayendo en una especie de “círculo vicioso de la participación política ciudadana”.

En su obra *“Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX”* (2010), Prieto Martín presenta a la participación política ciudadana como una nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas basada en un mayor protagonismo ciudadano en cada una de las fases de gestión de las políticas públicas. La creciente

demanda popular exige más transparencia e involucramiento en los procesos de toma de decisión, siendo dicha demanda compatible con la necesidad de una mayor legitimación y confianza por parte de la ciudadanía de aquellas decisiones estratégicas que le afectan directamente. En este sentido, la participación política ciudadana hace referencia al conjunto de actividades en general que la población realiza voluntariamente con la intención de incidir directa o indirectamente en la gestión pública.

Prieto Martín también incluye en su comparación una importante categoría de análisis participativo, el “Tokenismo”, término inglés que proviene de la palabra “*token*” (símbolo) y que es generalmente entendido como aquella política pública que aparenta un esfuerzo de inclusión de sectores (o algunos de sus representantes) tradicionalmente apartados del ejercicio del poder ciudadano, generando modelos e instrumentos formales de participación simbólica. Estas políticas simuladas de discriminación positiva tienen como objetivo principal mejorar la imagen de los gobernantes de turno antes que transferir poder efectivo a un determinado colectivo marginado de la sociedad.

El tokenismo es una práctica muy usada en contextos de ejercicio de poder y/o alta influencia pública (como la política o los medios de comunicación masivos) en los que tradicionalmente se percibe con claridad la ausencia de participación de determinados grupos poblacionales segregados (minorías étnicas, políticas o de la diversidad sexual). Con ella se busca crear una falsa imagen de pluralidad e inclusión. De este modo, la incorporación simbólica en estos espacios (sin asignación real de cuotas de poder) de una persona perteneciente a alguna de estas minorías sociales pretende desarticular acertadas percepciones externas sobre prácticas de discriminación, exclusión social o racismo.

3. Aspectos metodológicos

A continuación presentaremos los principales componentes de esta investigación, resaltando tanto la concepción y dinámica de uso de los instrumentos metodológicos como los enfoques a través de los cuales se realizó la recolección, procesamiento e interpretación de la información obtenida.

3.1. Hipótesis central

La hipótesis principal pretende verificar el impacto de la nueva dinámica de participación política ciudadana en el proceso de transformación social ocurrida entre los años 2007 y 2016 en Ecuador, dinámica que es nuestro objeto central de estudio. Es decir, se propone constatar el rol protagónico de esta participación como uno de los motores principales de los cambios radicales de la estructura social, económica, política y cultural en Ecuador. Y de ser así, también verificar cuáles han sido los factores clave que han facilitado dicho protagonismo en este complejo proceso de transformación estructural desarrollado en el país sudamericano.

La medición del efecto transformador de este proceso se realiza a través de un análisis comparativo entre los principios de los lineamientos de política y estrategia propios para la promoción de la participación sociopolítica ciudadana, expresados en sus documentos rectores y legislación ad hoc aprobada e implementada (Constitución Política, leyes y los Planes de Desarrollo, también conocidos como Planes del Buen Vivir), con los cambios efectivos realizados en el país, analizados por organismos internacionales especializados y, sobre todo, por los propios actores sociales protagonistas de los procesos.

La mayor parte de los análisis que se han realizado hasta el momento en torno a la participación política ciudadana en Ecuador han tenido un carácter estrictamente coyuntural y sectorial, desde una perspectiva sincrónica, planteando sus conclusiones y recomendaciones en el nivel de resultados y efectos, no como balances generales y diacrónicos, considerando todo el recorrido histórico, en el nivel de impactos sociales, estructurales y sostenibles. En tal sentido, el presente trabajo se propone aportar

significativamente reflexiones prácticas desde esta perspectiva de análisis, cubriendo un importante vacío metodológico.

Este estudio considera como variables dependientes a la dinámica, alcance e impacto de la participación política ciudadana realizada por los principales movimientos sociales en Ecuador. Es decir, la repercusión alcanzada en relación a los cambios estructurales logrados a través de aquellas actividades llevadas a cabo por ciudadanos y ciudadanas, pertenecientes a colectivos organizados, especialmente aquellos que congregan a población socialmente vulnerable, con el objetivo de incidir en la gestión de la política pública en el nivel local y nacional, utilizando para ello alguno de los mecanismos participativos convencionales y no convencionales previamente establecidos por la ley y la práctica política ecuatoriana.

Los indicadores que posibilitan en esta investigación una medición más precisa del poder transformador y, en general, de los logros alcanzados a través del uso de los mecanismos de participación sociopolítica ciudadana han sido clasificados en tres grupos, de acuerdo a su nivel de jerarquía en una lógica de gestión por resultados (Callejo y Viedma, 2006: 133–166). De esta manera, tenemos en el primer nivel, de carácter básico o de medición de productos, a los indicadores referidos a la frecuencia de uso de cada uno de los instrumentos participativos junto con el grado de actividad de instancias de promoción de la participación tales como la Secretaría Nacional de Desarrollo y Planificación (SENPLADES) y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). En el segundo nivel, correspondiente a la medición de resultados, tenemos entre los indicadores seleccionados a la percepción del voto como instrumento de transformación social, sumada al grado de libertad de la población para participar en política. Finalmente, en el tercer nivel, el nivel de impacto, la presente investigación considera indicadores como el grado de apoyo de la población al modelo democrático junto con el grado de satisfacción con el modelo democrático y la valoración que esta población hace del grado de desarrollo de la democracia en el país (ver Anexo N° 1: Jerarquía de indicadores de investigación).

3.2. Enfoques e instrumentos

Como enfoque de análisis, para la presente investigación adoptamos una perspectiva cualitativa y cuantitativa, articulada en la complementación (abarcando aspectos clave

del objeto de la investigación que se retroalimentan) y destinada a la triangulación de la información obtenida (Callejo y Viedma, 2006: 53.63). Por este motivo, hemos diseñado y aplicado una serie de instrumentos tradicionales de análisis de entorno y de participación social, los que presentaremos a continuación, ajustados a la realidad ecuatoriana, que incluyen todos aquellos factores que presentan una influencia determinante en los procesos de transformación en este país y en la región.

Desde una perspectiva metodológica planteada desde los actores, la investigación está centrada en el análisis de los distintos colectivos sociales más vulnerables que han adquirido un particular protagonismo en los últimos años y en sus mecanismos de liderazgo, organización, lucha social, visibilidad y participación política. El principal criterio de selección de estos colectivos ha sido su nivel de representatividad y visibilidad en los procesos sociopolíticos ecuatorianos más recientes.

La población objetivo específica de análisis fueron los representantes de organizaciones sociales y populares que han tenido un mayor protagonismo en los procesos de transformación sociopolítica ocurridos en Ecuador: organizaciones indígenas andinas y amazónicas, colectivos organizados de mujeres rurales, jóvenes y organizaciones sindicales principalmente. Se excluyó explícitamente de la presente investigación a los partidos políticos como objeto de estudio, focalizando la atención en los grandes movimientos sociales, aunque no se deja de ver, de manera indirecta, su protagonismo e incidencia en los grandes procesos políticos del país, en tanto se encuentren estrechamente ligados a movimientos sociales representativos.

Para analizar los respectivos contenidos de la presente investigación, se usaron los siguientes instrumentos de recolección y procesamiento de información:

- a) **Guía de observación participante:** Desde la condición de investigador residente en el país, se tuvo la oportunidad de recopilar a través de la experiencia directa un conjunto de datos que partieron de la percepción misma del observador en torno al contexto sociopolítico existente. Para ello, se diseñaron instrumentos de información que sistematizaron dichas percepciones, como la guía de observación participante (Anexo N° 2.1.), destinada a captar las principales características de los acontecimientos coyunturales ocurridos en el país, a modo de registro sistemático, comprensivo e interpretativo de eventos (Del Val y Gutiérrez, 2006: 31). Esta herramienta, además de incluir los datos básicos del acontecimiento observado

(denominación, tipo, fecha, lugar, principales actores, etc.) consideraba también un comentario analítico y, en caso de encontrarse disponible, algún testimonio directo del hecho emitido por los propios protagonistas, recogido a través de breves entrevistas informales. De esta forma, se tuvo registro de importantes componentes de coyuntura política como movilizaciones, aprobación de leyes, enlaces ciudadanos, etc.

- b) Encuesta:** Se realizó una consulta preparatoria, a través del envío de un cuestionario de 10 preguntas (Anexo N° 2.2.), a un grupo de integrantes de movimientos sociales representativos (indígenas, mujeres, jóvenes). De un total de 234 encuestas enviadas, se obtuvo respuesta de 80 encuestados (34% de respuesta). Las preguntas trabajaron indicadores como mecanismos de participación, concepciones de la participación, ventajas, desventajas, incentivos y lógicas de participación.

Sin embargo, a pesar de haber lanzado una convocatoria paritaria direccionada, el 90% de los participantes que respondieron la encuesta fueron varones, determinándose un importante sesgo ante esta marcada presencia masculina. Al parecer, las mujeres contaron con menos tiempo para contestar a la encuesta, debido a la sobrecarga de tareas y funciones productivas, reproductivas y organizativas en sus respectivas comunidades. Las edades de los y las participantes oscilaron entre los 18 y los 55 años, encontrándose la mitad de ellos y ellas comprendidos en el último tramo (entre 46 y 55 años), mientras que una cuarta parte estuvo entre los 36 y los 45 años, un octavo entre los 26 y los 35 años y el octavo restante en el tramo inferior de edades, entre los 18 y los 25 años.

La mayor parte de los y las informantes provenían de dos tipos de organizaciones sociales: comunitarias e indígenas. El 60% de los encuestados pertenecía a movimientos barriales y/o comunitarios mientras que la mitad participaba en movimientos indígenas. Sólo un 17% de los mismos afirmaron pertenecer a algún movimiento sindical. Ninguna de las pocas mujeres participantes pertenecía a una organización social femenina, pero todas ellas provenían del movimiento indígena.

- c) Entrevistas semi-estructuradas:** La mayor parte de ellas de carácter testimonial y exploratorio (Del Val y Gutiérrez, 2006: 63), teniendo por objetivo

la profundización de la información obtenida a través de la encuesta y contrarrestar el sesgo marcadamente masculino de los contenidos. De total de encuestas respondidas, se entrevistó a 35 participantes (25 mujeres y 10 varones). Las preguntas de las entrevistas giraron en torno a las percepciones individuales sobre la pertenencia a los movimientos, las relaciones inter-institucionales (especialmente entre movimientos y con el gobierno), mecanismos participativos, idearios organizacionales y participación política (Anexo N° 2.3.). Se seleccionó a este grupo de informantes de acuerdo al grado de desarrollo alcanzado por sus respuestas en la encuesta, intentando recoger los pormenores de la información más consistente y detallada. Además, se entrevistó a representantes de los movimientos sociales que tuvieron mayor presencia en la encuesta (movimiento indígena amazónico, colectivos comunitarios de la ciudad capital, Quito, y sindicatos).

De esta manera, cubrimos las principales necesidades de información de los indicadores de análisis seleccionados, asignando la herramienta de recolección más adecuada a cada uno de ellos. En resumen, la distribución de instrumentos es la siguiente:

Asignación de instrumentos de recolección de información de acuerdo al nivel de cada variable e indicador de investigación

Nivel de la Variable/Indicador	Descripción	Instrumento de recolección
Primer nivel	Variable: Práctica de participación política ciudadana Indicadores: Nivel de uso de mecanismos convencionales y no convencionales de participación política ciudadana. Grado de actividad de organismos públicos de promoción de la participación ciudadana.	Observación participante. Entrevista. Encuesta. Revisión documental.
Segundo nivel	Variable: Efectos de la participación política ciudadana	Observación participante. Revisión documental.

	Indicadores: Percepción del voto como instrumento de transformación social. Grado de libertad de la población para participar en política.	Entrevista. Encuesta.
Tercer nivel	Variable: Impacto de la participación política ciudadana Indicadores: Apoyo de la población al modelo democrático. Grado de satisfacción de la población con el modelo democrático. Valoración de la población al grado de desarrollo del modelo democrático.	Observación participante. Revisión documental. Entrevista.

Adicionalmente, para medir el grado de influencia del entorno en el desempeño de los anteriores indicadores, hemos incorporado en el análisis de fuentes secundarias tanto del grado de confianza de la población en los partidos políticos (como indicadores de relación que tiene la población con los principales actores políticos institucionalizados) y el índice de aprobación de la gestión presidencial (como indicador de las condiciones de gobernabilidad).

Para el procesamiento de la información recolectada a través de estos instrumentos, se utilizaron las siguientes herramientas de sistematización:

- a) **Tableros de análisis de información documental:** se trata de cuadros de doble entrada destinados a sistematizar la información proveniente de la documentación disponible (libros, revistas, diagnósticos, informes, etc.), con la información que tradicionalmente contienen las fichas bibliográficas y de resumen (Anexo N° 2.4.).
- b) **Tableros de análisis de información primaria:** se trata de cuadros de doble entrada destinados a sistematizar la información recogida sobre el terreno, ordenándola para facilitar su posterior análisis. Dichos cuadros fueron

ordenados atendiendo una lógica de análisis de participación y contienen información de las principales variables de la investigación (Anexo N° 2.5.).

Durante la etapa inicial de análisis documental (información secundaria) se trabajaron con mayor énfasis las estadísticas relativas a los niveles de participación proporcionadas por diversas instancias gubernamentales, en especial la SENPLADES y el CPCCS, así como estadísticas de organismos internacionales (Latinobarómetro, Barómetro de las Américas, etc.). Dichas estadísticas brindaron tanto información general sobre los avances y cambios estructurales logrados en los últimos siete años debido a la implementación de nuevas políticas públicas desde el gobierno, así como también información específica sobre los diferentes mecanismos de participación en los cuales los grupos sociales priorizados han estado involucrados (informes de la implementación de mecanismos de consulta, veedurías, procesos de control social, seguimiento de la implementación de políticas públicas, etc.).

Asimismo, se analizó la legislación directamente referida a la promoción de la participación ciudadana, tanto a nivel nacional como local. Se incluyeron en este análisis leyes como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), junto con la normativa de los diferentes consejos de participación y aquella referida al ordenamiento territorial y planificación local. Esta revisión documental inicial también incluyó, de manera especial, el conjunto de discursos presidenciales oficiales emitidos durante los años que lleva implementada la Revolución Ciudadana, así como todos los “Enlaces Ciudadanos” que se han realizado desde el 12 de marzo de 2011 (Enlace N° 212) hasta el realizado el 26 de diciembre de 2015 (N° 456). Es decir, un total de 244 programas. El objetivo de dicha revisión fue analizar el discurso oficial construido desde el gobierno en torno a los principales componentes de la investigación, es decir la dinámica de los movimientos sociales ecuatorianos, la organización popular, indígena, sindical, juvenil, femenina y sus respectivos liderazgos.

4. Mecanismos de participación ciudadana y presencia de movimientos sociales

Desde hace ya algunas décadas, para una parte de la población ecuatoriana ha quedado bastante claro que la participación electoral mediante el sufragio universal, sustento de la denominada “democracia plebiscitaria”, es tan sólo uno de los múltiples espacios a través de los cuales la legislación nacional le hace posible formar parte activa del escenario sociopolítico de su país. Además de este antiguo instrumento participativo, en los últimos años algunos sectores de la ciudadanía ecuatoriana se han integrado en mayor o menor medida a diferentes procesos estratégicos de toma de decisiones políticas gracias a diversos mecanismos convencionales y no convencionales, la mayoría de los cuales fueron creados y/o rescatados durante el proceso constituyente del año 2008.

El denominado “Quinto Poder” es presentado detalladamente en la Constitución de Montecristi y consta de un conjunto de componentes constitutivos tales como la Función de Transparencia y Control Social (Artículos N° 204–2010), el diseño de los órganos de control como la Contraloría General del Estado (Artículos N° 211–212), las diferentes superintendencias (Artículo N° 213), la Defensoría del Pueblo (Artículos N° 214–216) y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Artículos N° 207–210). De acuerdo a sus correspondientes marcos legales, la mayor parte de dichas instancias, a pesar de los amplios márgenes que brinda la Constitución, enfatizan fundamentalmente el protagonismo popular en la organización de los concursos para elección de cargos públicos antes que las tareas propiamente fiscalizadoras. De manera complementaria, también se ha desarrollado significativamente la capacidad de planificación estatal, desde la cual se promueve, en una lógica horizontal, la planificación participativa del desarrollo como dinámica permanente (Artículos N° 279-280) para garantizar la soberanía alimentaria, económica, energética y el manejo de los sectores estratégicos junto con los servicios públicos. Este desarrollo forma parte del proceso de recuperación del protagonismo estatal en la escena sociopolítica nacional.

Además, la legislación ecuatoriana estipula que en el sistema de participación ciudadana deben estar integradas las autoridades locales electas junto a los representantes de los colectivos sociales más representativos. La máxima instancia de

decisión del sistema local de participación deberá ser convocada a asamblea, al menos dos veces por año, por las respectivas autoridades del GAD. En el marco de los mencionados sistemas de participación ciudadana se «*designará a los representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación del desarrollo correspondientes*» (COOTAD, Artículo N° 304).

Dos aspectos relevantes se pueden analizar en la dinámica de estos sistemas de participación. En primer lugar, el objetivo principal de los mencionados sistemas es operar como espacios para la designación de los representantes de la ciudadanía al conjunto de instancias de participación y a los consejos locales de planificación. Por otro lado, dichas dinámicas de designación de representantes sociales tienen un importante margen de flexibilidad pues se ajustan, dentro de un marco general establecido por ley, a la normativa local que estipule cada GAD. La intención de considerar este importante margen de maniobra fue facilitar la adaptación de los mecanismos participativos a cada dinámica local.

Para tener una idea más clara de este abanico de posibilidades analizaremos las características principales de los mecanismos participativos más representativos y su real efectividad e impacto en los procesos de empoderamiento y ejercicio ciudadano de los ecuatorianos y ecuatorianas.

4.1. Mecanismos convencionales de participación ciudadana

4.1.1. Antecedentes

Desde su creación durante la segunda mitad de la década de los noventa del siglo pasado e inicios del siglo XXI, los Consejos Sociales de Derechos, denominados en la Constitución de Montecristi como Consejos para la Igualdad, tuvieron por objetivo principal generar espacios de interlocución entre la sociedad civil y el Estado en la lucha por la reivindicación de derechos ciudadanos de colectivos vulnerables. Durante los años siguientes, algunos de estos consejos fueron alcanzando cierta legitimidad mediante la activa participación de los colectivos representados en diversas movilizaciones de oposición a las políticas neoliberales impulsadas en Ecuador. Los Consejos Sociales que se crearon durante esos años fueron los siguientes:

Cuadro N° 3
Consejos Sociales

Consejos Sociales	Año de Creación	Causas de Creación
Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU)	1980 1986 1997	Se crea la Oficina Nacional de la Mujer adscrita al Ministerio de Bienestar Social Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU) Se crea el CONAMU en el marco del compromiso asumido por el Estado Ecuatoriano en la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer de Beijing (1995)
Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS)	1992	Creado por la ley de discapacidades (agosto 1992)
Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA)	1998	Se crea el CNNA adscrito al Poder Ejecutivo, como espacio de deliberación, concertación y coordinación entre la sociedad civil y el Estado.
Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE)	1998	Surge en respuesta a los cambios ganados por la Constitución del años 1998 que establece la obligación del Estado de permitir la participación de los pueblos y nacionalidades en los niveles de planificación, toma de decisiones y gestión de las políticas públicas del Estado ecuatoriano
Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE)	1998 2007	La institucionalización de un consejo para generación de políticas ligadas a las problemáticas de los pueblos afroecuatorianos se inició al interior mismo del CODENPE Se crea el CODAE como institucionalidad específica para el tratamiento de los problemas ligados a los pueblos afroecuatorianos. La Asamblea General del CODENPE resolvió que dicho consejo debía ocuparse únicamente de los asuntos de los pueblos y nacionalidades
Consejo Nacional de Pueblos Montubios del Ecuador (CODEPMOC)	2001	Se crea en el gobierno de Gustavo Noboa con la finalidad de generar políticas, planes y proyectos que mejoren la calidad de vida del pueblo montubio.

Fuente: SENPLADES, 2008. Elaboración: SENPLADES.

Sin embargo, a pesar de su eventual irrupción en el escenario sociopolítico nacional, estos consejos no lograron desencadenar una mayor participación ciudadana sostenible en el tiempo por parte de sus representados. Las razones fueron diversas, aunque existe un relativo consenso en la sociedad ecuatoriana al afirmar que progresivamente fueron apareciendo al interior de estas organizaciones un conjunto de problemas de representatividad y multiplicidad de funciones, junto con diversos problemas técnicos y de institucionalidad.

Posteriormente, una vez oficializados los denominados Consejos para la Igualdad a través de la Constitución Política del año 2008, dichas instancias fueron acompañadas de un soporte legal e institucional ad hoc que facilitó la aparición tanto de mecanismos operativos de implementación como de organismos supervisores desde el propio Estado. De esta manera, dichos Consejos fueron concebidos como *“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, artículo N° 156), asumiendo 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. Los Consejos para la Igualdad fueron creados para propiciar la consolidación de un modelo de gestión participativa de las organizaciones sociales que forme parte constitutiva de la nueva institucionalidad estatal, buscando asignar nuevos protagonismos a la ciudadanía nacional.

4.1.2. Nuevos mecanismos participativos

Con la llegada de la Revolución Ciudadana al poder y la aprobación de la nueva Constitución del Estado, el gobierno ecuatoriano inició un nuevo proceso de apertura formal de espacios participativos, intentando construir paulatinamente más alternativas potenciales para incidir directamente en la toma de decisiones estratégicas y la construcción de poder local desde las propias bases.

De esta manera, la Constitución de Montecristi se convirtió en el principal sustento legal de la defensa de la participación ciudadana y sus mecanismos. En su artículo N° 61, numeral 2, se garantiza el derecho de todos los ciudadanos a *“participar en los asuntos de interés público”*, mientras que en el artículo N° 83, numeral 17 se enfatiza

también su carácter de deber ciudadano a *“participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente”*. De igual forma, en el artículo N° 95 se enuncian los principios de la participación y se establece que ésta se ejerce a través de mecanismos relativos a la democracia representativa, directa y comunitaria.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, aprobada en la Asamblea Nacional el 20 de abril de 2010, detalla todas las nuevas modalidades de participación ciudadana convencional, más allá del sufragio universal. De acuerdo a esta ley, *“la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”* (Artículo N° 4), derecho que será regido por los principios de igualdad, interculturalidad, plurinacionalidad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, pluralismo y solidaridad.

Por tanto, en concordancia con los principios constitucionales, esta Ley advierte que la participación ciudadana en el país presenta una doble dimensión. En primer lugar, implica el ejercicio de un derecho, ya sea de forma individual o colectiva, en el proceso de toma de decisiones estratégicas por parte del Estado referidas a temas de interés público. En segundo lugar, la participación también presupone actividades de fiscalización en torno a las actuaciones de ese mismo Estado.

Entre los diversos mecanismos de democracia directa contemplados en esta normativa se encuentran la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato. A través de la iniciativa popular normativa, los ciudadanos y ciudadanas del país podrán proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante las entidades correspondientes, exceptuando la creación, modificación o supresión de impuestos, el aumento del gasto público o la modificación de la organización territorial político administrativa del país (Artículo N° 6).

Asimismo, mediante la reforma o enmienda constitucional por iniciativa popular a través de referéndum, la misma que requiere al menos del apoyo del ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral nacional, se podrá proponer la enmienda de uno o varios artículos de la propia Constitución, *“siempre que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución”* (Artículo N° 13).

Por su parte, la consulta popular es convocada por la Presidenta o Presidente de la República para asuntos que estime convenientes (Artículo N° 19), mientras que la revocatoria del mandato a las autoridades de elección popular por incumplimiento de su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y sus demás funciones y obligaciones (Artículo N° 25).

Para potenciar la participación a nivel nacional se crearon los Consejos Nacionales para la Igualdad, instancias integradas paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil (Artículo N° 47), el Consejo Nacional de Planificación, concebido como espacio de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía para llevar adelante el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo (Artículo N° 48), y los Consejos Ciudadanos sectoriales, instancias de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial (Artículo N° 52).

De igual forma, para promover la participación a nivel local se constituyeron las Asambleas Locales, espacios de deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos destinados a *“fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma, incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público”* (Artículo N° 56). Junto a ellas, también se forman los Consejos Locales de Planificación, instancias participativas en las que se formulan los planes de desarrollo junto con las políticas locales y sectoriales, todos ellos articulados al Sistema Nacional de Planificación. Estos consejos deben estar integrados al menos por un treinta por ciento de representantes de la ciudadanía (Artículo N° 66).

Mucho más conocidos son los presupuestos participativos, instrumentos ya clásicos de planificación participativa a nivel local, iniciados en la ciudad brasileña de Porto Alegre en 1988, a través de los cuales *“las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas”* (Artículo N° 67). Estos presupuestos participativos, en sus orígenes, contenían una fuerte carga ideológica favorable a las iniciativas políticas de izquierda pues surgen en Brasil como una importante conquista popular en un contexto de gran necesidad de autodeterminación e incidencia en las políticas públicas desde sectores socialmente muy vulnerables.

También forman parte de este conjunto de instrumentos participativos las Audiencias Públicas, instancias destinadas a la atención de pronunciamientos o peticiones ciudadanas (Artículo N° 73), los Cabildos Populares destinados a la discusión de asuntos específicos vinculados a la gestión municipal (Artículo N° 76), y la Silla Vacía o lugar en las sesiones de los GAD, la misma que deberá ser ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones (Artículo N° 77).

Por último, tenemos que considerar adicionalmente a las Veedurías para el control de la gestión pública (Artículo N° 78) y la Consulta Previa libre e informada, la misma que le concede a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, el derecho colectivo de expresar su opinión en torno a los planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios. Dicha consulta tiene carácter obligatorio y existe un procedimiento oficial estipulado en la Constitución (Artículo N° 81) de no obtenerse el respectivo consentimiento del colectivo involucrado.

Las Veedurías Ciudadanas, instrumentos de control social de la gestión pública que *“permiten conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas”* (Artículo N° 84), junto con el ejercicio del derecho ciudadano a la rendición de cuentas, hacen posible una fiscalización efectiva desde la propia población organizada. Dicha rendición de cuentas faculta a cualquier ciudadana o ciudadano, de forma individual o colectiva, a *“solicitar una vez al año la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social, siempre que tal rendición de cuentas no esté contemplada mediante otro procedimiento en la Constitución y las leyes”* (Artículo N° 88).

Además, en una perspectiva más amplia de la participación ciudadana, el Estado ecuatoriano plantea su promoción intensiva mediante diversos instrumentos de gestión, tales como la asignación directa de fondos concursables, becas educativas, créditos y otros, a fin de que las organizaciones sociales realicen proyectos y procesos tendientes a formar a la ciudadanía en temas relacionados con derechos y deberes. Para tal fin, el 9 de septiembre de 2009 se aprueba la Ley Orgánica del Consejo de

Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), organismo desconcentrado destinado a promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designar a las autoridades que le correspondan de acuerdo con la Constitución y la ley.

Con respecto a sus atribuciones en la promoción de la participación ciudadana (Artículo N° 6), de acuerdo a ley este organismo está en cargado de:

- a) Promover iniciativas de participación ciudadana tanto en el país como fuera de él, garantizando sobre todo el ejercicio de los derechos y del buen vivir. Se pretende que la ciudadanía participe en todas las fases de la gestión de lo público, en las diferentes funciones del Estado y los niveles de gobierno, por medio de aquellos mecanismos previstos en la Constitución de la República y la ley.
- b) Proponer a las diferentes instancias públicas, la adopción de políticas, planes, programas y proyectos destinados a fomentar la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno, en coordinación con la ciudadanía y las organizaciones sociales.
- c) Proponer, promover y facilitar procesos de debate y deliberación pública sobre temas de interés ciudadano. Asimismo, se deberá sistematizar los resultados alcanzados en estos debates, difundirlos ampliamente y remitirlos a las entidades competentes.
- d) Propiciar la formación en ciudadanía, derechos humanos, transparencia, participación social y combate a la corrupción para fortalecer la cultura democrática de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, así como estimular las capacidades para el ejercicio y exigibilidad de derechos de las y los ciudadanos residentes en el país y en el exterior.
- e) Promover la formación en ciudadanía, derechos humanos, transparencia, participación ciudadana y combate a la corrupción en los funcionarios de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público.
- f) Propiciar la recuperación de la memoria histórica, tradiciones organizativas, culturales y experiencias de participación democrática del Ecuador.

- g) Monitorear la gestión participativa de las instituciones que conforman el sector público y difundir informes al respecto.

La Función de Transparencia y Control está conformada por el CPCCS, la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo y las superintendencias del Estado (Superintendencia de Bancos y Seguros, Superintendencia de Compañías, Superintendencia de Telecomunicaciones, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, Superintendencia de Control del Poder de Mercado y Superintendencia de la Información y Comunicación). Por mandato constitucional, entre sus objetivos principales, esta función gubernamental se propone la promoción de la participación ciudadana (Artículo N° 204) y está articulada a través de un Comité de Coordinación conformado por las máximas autoridades de sus instituciones integrantes. De acuerdo a la Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social, *“las y los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán participar en procesos de formulación de políticas públicas; iniciativas que promuevan la deliberación, planificación y toma de decisiones de la gestión de los asuntos públicos; control de las instituciones del Estado y de sus representantes, a través de los mecanismos establecidos en las normas que los regulan”* (Artículo N° 6).

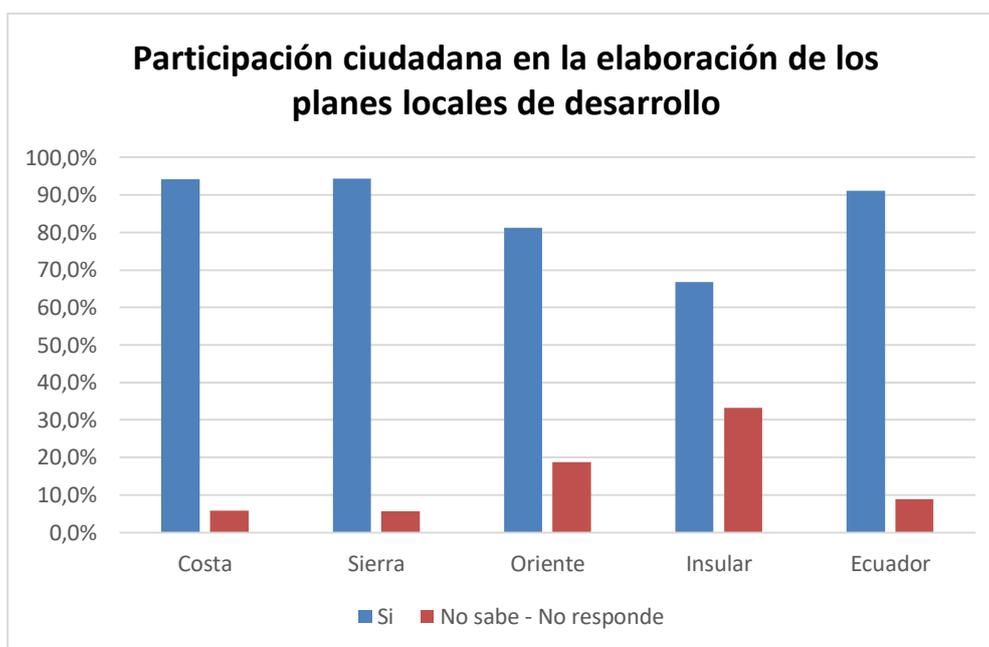
De acuerdo a la Ley Orgánica del CPCCS, para la elección de sus 14 consejeros (7 titulares y 7 suplentes) se establece que *“la selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía”* (Artículo N° 19). Dicho apoyo deberá ser avalado por una carta de respaldo de la organización. Asimismo, dichas organizaciones deberán comprobar estar activas al menos durante los últimos tres años (Artículo N° 23), sin que deban presentar ningún otro requisito ni constancia de contar con una determinada base social o grado de legitimidad de la ciudadanía. Incluso, no están obligadas de contar con personería jurídica ya que el numeral 9 del artículo 6 del Reglamento para el Concurso de Oposición y Méritos para la integración del CPCCS, emitido por el Consejo Nacional Electoral (CNE), establece que el expediente puede ser presentado por *“organizaciones sociales, de hecho o de derecho”*.

Tomando como base la experiencia desarrollada hasta el momento en los espacios de participación ciudadana local, desde los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), el principal instrumento utilizado para involucrar a la población en los procesos estratégicos iniciales de toma de decisión ha sido la elaboración de planes de desarrollo. Es en dicho proceso donde la ciudadanía plantea mayoritariamente sus

necesidades, construye sus alternativas de solución, analiza la factibilidad de las mismas, a todos los niveles, comprometiéndose al apoyo directo en su respectiva implementación.

De acuerdo a la información de la SENPLADES (2011: 93)¹³, la mayor parte de cantones (91,2%) asegura que hubo participación activa de la ciudadanía durante la elaboración de sus planes de desarrollo. 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 N° 4



Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007.

Elaboración: SENPLADES

¹³ La información disponible en la SENPLADES, importante fuente oficial en torno a este componente formal del ejercicio democrático, está fundamentada principalmente en la Encuesta Nacional de Participación Ciudadana, diseñada e implementada en el mes de junio del año 2008 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), entidad especializada del gobierno ecuatoriano. Dicha encuesta se aplicó como un módulo específico dentro de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo. Este documento contiene data sobre las 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 (SENPLADES, 2011: 135).

En estos procesos de formulación estuvieron presentes 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, ONGDs, entre otros. La presencia de ONGDs y agencias de cooperación internacional responde a la necesidad de contar con instancias técnicas que desde la sociedad civil puedan integrarse a los enfoques metodológicos propuestos desde el Estado, en particular desde la SENPLADES.

Gráfico N° 5



Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007.

Elaboración: SENPLADES

Este interesante proceso de inmersión de las organizaciones de la sociedad civil en la etapa inicial de la gestión pública, la planificación, queda truncado abruptamente al constatar que, luego de esa primera experiencia, no existen mayores posibilidades de intervención en las etapas posteriores de la implementación de dichos planes. Se quedaron así sin la posibilidad de incidir en fases como la implementación, el seguimiento o la evaluación de las iniciativas formuladas en los planes. El 60,4% de los entrevistados y entrevistadas afirmaron que aunque existen o se van a crear mecanismos de control de estos planes, no necesariamente ellos y ellas están convocados a participar de los mismos, sino que se delega esa responsabilidad a las autoridades respectivas o a sus representantes (SENPLADES, 2011: 95). Es decir, la participación en estas instancias se limita a la fase inicial del proceso. La gestión

propiamente dicha, seguimiento, control y evaluación del mismo está dirigida únicamente desde instituciones gubernamentales.

Si analizamos la participación ciudadana en las convocatorias de planificación, observaremos que discriminando por género, existe un mayor porcentaje de hombres asistentes a dichas convocatorias (1,8%) frente al conjunto de mujeres asistentes (1,0%). Asimismo, si vemos esta misma participación desde los grupos étnicos involucrados, constatamos que la mayor presencia es la de los grupos indígenas (2,7%) frente a la participación de los colectivos afrodescendientes (1,5%) (SENPLADES, 2011: 98).

En términos porcentuales, la participación de la sociedad civil en estos procesos se presenta en mayor intensidad en los GAD de menor tamaño, tanto en la Sierra como en la Costa. Este dato nos ratifica que son los espacios sociales pequeños los más proclives a la promoción de la participación ciudadana, debido a su cercanía con el gobierno local y a la existencia de más necesidades básicas insatisfechas (SENPLADES, 2011: 99). Los movimientos barriales y/o comunitarios son las organizaciones que se encuentran más cercanas a las dinámicas sociales cotidianas de la ciudadanía, facilitando la formación de sujetos sociales activos y la construcción de identidades locales, contribuyendo de manera significativa al fortalecimiento del tejido social.

Para complementar la información generada a través del análisis de la SENPLADES y profundizar en la dinámica de los movimientos sociales en Ecuador y sus niveles de participación ciudadana en el contexto de transformación sociopolítica que vive el país, como parte de la presente investigación realizamos la encuesta “Movimientos sociales y participación política ciudadana en Ecuador” (2015)¹⁴ con un total de diez preguntas referidas a la pertenencia y participación activa de la ciudadanía en espacios públicos y en mecanismos de democracia directa e indirecta. De acuerdo a los datos proporcionados por esta encuesta, la participación en los nuevos mecanismos de democracia directa del conjunto de la ciudadanía, especialmente de las y los jóvenes, resulta marcadamente escasa. Por ejemplo, los *Consejos de Igualdad* muestran una participación eventual o esporádica en un 29 % de los encuestados mientras que la participación de manera permanente sólo mostraba un nivel del 14%. Casi un 43% afirma no haber participado nunca en ellos.

¹⁴ Consultar apartado metodológico correspondiente.

Por el importante impacto que ha tenido, generado especialmente durante los años 2014 y 2015, es necesario analizar el caso particular de las *Mesas de Diálogo*, las mismas que junto con las movilizaciones y las consultas populares representan los mecanismos de ejercicio político participativo más utilizados por los encuestados y encuestadas. Un 71% afirma haber participado alguna vez en estas mesas, mientras que un 29% lo ha hecho de manera permanente, en especial desde julio de 2015, cuando se inició uno de los procesos de diálogo más extendido y prolongado de la Revolución Ciudadana.

A raíz del retiro de dos propuestas de ley que el presidente Rafael Correa hizo llegar a la Asamblea Nacional (la ley de redistribución de la riqueza, también llamada ley de herencias, y la ley de impuesto a las utilidades y plusvalía e impuesto a la ganancia extraordinaria en la transferencia de bienes inmuebles), las mismas que generaron un inmediato rechazo de gran parte de la población, especialmente proveniente de los sectores medios, y una serie de protestas populares en las principales ciudades del país, en junio de 2015 el gobierno convocó un proceso de intercambio ciudadano denominado “Diálogo nacional por la equidad y la justicia”¹⁵, destinado inicialmente a cambiar las tendencias de apoyo popular hacia las medidas presentadas. Este diálogo, según las primeras estimaciones del propio presidente Correa, debía durar un mínimo de tres meses.

A través de sus 39 boletines, primero desde la SENPLADES y luego desde el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el gobierno informó progresivamente sobre los alcances del proceso de diálogo y los avances logrados. De acuerdo a estas fuentes¹⁶, durante la primera fase de dicho diálogo (desarrollada durante un periodo total de tres meses finalizando el 15 de septiembre del 2015) se realizaron 2.173 encuentros en todo el país, con la participación de 2.019 organizaciones sociales, 840 GAD y más de 150 mil ciudadanos y ciudadanas interactuando en 367 talleres participativos. Además de este aporte presencial, se abrió un espacio virtual complementario de intervención, donde se recibieron más de 850 aportes a través de una página web institucional especialmente diseñada, la misma que registró casi 12 mil visitas.

¹⁵ www.dialogonacional.gob.ec

¹⁶ SENPLADES. Boletín N° 30. Quito, septiembre 2015.

Uno de los resultados más importantes reconocido en este informe evidenciaba que la población participante ahora contaba con una mayor y mejor información en torno a los proyectos de ley propuestos, logrando una significativa caída del nivel de rechazo inicial hacia las propuestas legislativas planteadas que causaron tanta controversia, pasando del 65% al 38% al final del primer periodo de diálogo. A través de este importante espacio de participación ciudadana, el gobierno logró tres grandes objetivos: información, sensibilización e intercambio de opiniones, generándose espontáneamente una inusitada dinámica de retroalimentación.

En opinión del ex Secretario Nacional de Planificación, Pabel Muñoz, las mesas de dialogo se habían convertido en un activo social clave para la ciudadanía, capaz de conceder autentico poder popular a la población involucrada, pues *“lo primero que nos deja el diálogo es una excelente valoración política. Pusimos la política en la sociedad. Fortalecimos una ciudadanía crítica, reflexiva y deliberativa. Es así que los ciudadanos reconocieron al diálogo como la mejor herramienta de gestión política, como una forma de identificación de los diversos actores sociales y políticos y el reconocimiento de sus demandas, y de consensos y disensos”*¹⁷. Al mismo tiempo, las mesas de diálogo cumplieron una función articuladora de algunos mecanismos de participación ciudadana adicionales pues, a modo de continuación del trabajo iniciado en estas instancias y con la finalidad de atender las demandas ciudadanas surgidas en ellas, el gobierno se planteó una mayor dinamización de otros instrumentos de gestión participativa como los Consejos Sectoriales Ciudadanos, los Consejos Nacionales para la Igualdad y las Asambleas Locales de Participación.

La amplia convocatoria alcanzada por estas mesas de diálogo hizo posible que diversos colectivos de la población ecuatoriana (jóvenes, profesores, amas de casa, trabajadoras del hogar, agricultores, sindicalistas, entre otros) presentasen pública y oficialmente sus inquietudes, expectativas, demandas y perspectivas de futuro, más allá del debate técnico de las dos propuestas de ley que dieron origen al proceso, el cual pasó a un segundo plano. Desde esta perspectiva, el objetivo de abrir este espacio ya no fue sólo informar y sensibilizar a la población en torno a las nuevas propuestas legislativas antes mencionadas, sino construir una matriz sostenible de opinión, de profundo arraigo popular, en torno al proyecto de país que se quería seguir construyendo y basada en el intercambio directo con los sectores menos atendidos de la población. En palabras del propio presidente Correa, se trataba de discutir *“qué tipo*

¹⁷ SENPLADES. Boletín Nº 15. Quito, agosto 2015.

de sociedad queremos". De esta forma, se establecía una nueva ventana de intercambio directo entre la ciudadanía ecuatoriana y sus mandatarios.

Sin embargo, analizando los diferentes tipos de colectivos participantes, podemos apreciar que en la mayor parte de los casos se trataba de ciudadanos individualizados, sin mayores referentes institucionales y/o filiaciones organizativas específicas. Y aunque también existió diálogo con algunas organizaciones y movimientos sociales, éstos no fueron los prioritarios ni siempre estuvieron presentes aquellas organizaciones representativas que no eran afines al gobierno. Asimismo, el sector poblacional que tuvo mayor presencia en las diferentes mesas organizadas por la SENPLADES y luego por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social fue el juvenil, el mismo que en términos comparativos presenta el menor grado de organización.

Además de las Mesas de Diálogo, las *iniciativas populares normativas*, *iniciativas legislativas populares* o también denominadas simplemente *iniciativas populares* son mecanismos de democracia participativa reconocidos por la Constitución de Montecristi (Artículo N° 61, numeral 3) mediante los cuales todo ciudadano o ciudadana puede presentar directamente diversas iniciativas de ley sin intermediación de sus respectivos representantes legislativos en la Asamblea Nacional. Como principal condición para realizar dicha presentación se establece que estas iniciativas legislativas se encuentren avaladas por el 0,25% de las personas inscritas en el Registro Electoral si se trata de una iniciativa legislativa ordinaria o por el 1% si se trata de propuestas para reformas constitucionales (Artículo N° 103).

De acuerdo a la información proporcionada por la Asamblea Nacional ecuatoriana, las iniciativas populares normativas no forman parte de los mecanismos participativos más recurrentes. Hasta el mes de mayo de 2016, el portal de transparencia de este organismo gubernamental¹⁸ ha registrado tan sólo una de estas iniciativas, presentada además por el ciudadano René Ramírez Gallegos, el mismo que en esos momentos desempeñaba el cargo de Secretario de Educación Superior Ciencia y Tecnología e Innovación. Ramírez presentó la iniciativa "Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas definitivamente por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior (CEAACES)" el 13 de agosto del 2015 (Trámite N° 222107). Esta iniciativa no llegó a convertirse en ley.

¹⁸ Para un mayor detalle sobre estas iniciativas y, en términos generales, la legislación trabajada y/o emitida por la Asamblea Nacional consultar se base de datos de Transparencia en: <http://www.observatoriolegislativo.ec>

Una de las explicaciones por las cuales se podría entender este ínfimo uso del mecanismo es la actual configuración de la actual Asamblea Nacional, la misma que desde las elecciones del año 2013 cuenta con mayoría absoluta del partido de gobierno. Esta abrumadora ventaja otorga la total facilidad para que las propuestas de ley afines a las líneas programáticas de gobierno sean presentadas y aprobadas en el interior de la propia Asamblea, sin la necesidad de una intervención ciudadana externa y, al mismo tiempo, plantea muy poca probabilidad de éxito para aquellas iniciativas que estén distanciadas dichas líneas programáticas, desalentando en cualquier caso la presentación de propuestas fuera del espacio legislativo.

Considerada uno de los más novedosos mecanismos incorporados en la Constitución de Montecristi, y al mismo tiempo uno de los menos conocidos, la *Silla Vacía* cumple principalmente dos funciones: la primera relacionada con el protagonismo directo en los procesos comunitarios de toma de decisiones (función deliberativa), especialmente durante los ejercicios de planificación participativa en el nivel local, estando la segunda función más concentrada en la interlocución directa establecida entre autoridades locales y ciudadanía (función representativa). El balance realizado por Franklin Ramírez Gallegos y Alejandra Espinosa (2012: 112) sobre la puesta en práctica de estas dos funciones nos muestra que progresivamente y debido a *“la presión de diversas organizaciones sociales, la legislación tendió a centrarse más en la segunda arista del problema y a relegar a un segundo plano la generación de las condiciones para una adecuada deliberación pública en el seno de los concejos locales”*.

La Constitución (Artículo N° 101) señala que *«las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones»*. Se trata entonces de un mecanismo propio de los gobiernos locales, cercano e inmerso en la dinámica política de los involucrados, capaz de conceder importantes niveles de representación y legitimidad, los mismos que se traducen en voz y voto a las y los participantes durante las sesiones del Concejo Municipal (Ley de Participación Ciudadana, Artículo N° 77). Esta condición de proximidad hizo que durante sus primeros meses de existencia generara una gran demanda de participación, hasta tal punto que algunos GAD debieron promulgar ordenanzas ad hoc para regular su utilización ciudadana. Sin embargo, este uso intensivo decreció rápidamente. De

acuerdo a la encuesta “Movimientos sociales y participación política ciudadana en Ecuador”, la silla vacía es actualmente otro de los mecanismos participativos convencionales menos usados. El 86% de los encuestados afirma nunca haber participado en su implementación, siendo tan sólo un 14% el porcentaje que sí ha estado involucrado alguna vez, de manera directa, en su puesta en marcha.

Tal vez una de las principales limitaciones para el pleno ejercicio de este interesante mecanismo esté relacionada con la falta de desarrollo en torno a sus procedimientos de funcionamiento. *“La regulación no menciona prácticamente nada sobre las condiciones necesarias (tiempos, espacios, etc.) para cualificar las intervenciones ciudadanas en el debate político y, en consecuencia, para que contribuyan a dotar de mayor racionalidad (traspaso de información, inclusión de saberes e intereses dispersos y sub representados) la toma de decisiones”* (Ramírez Gallegos y Espinosa 2012: 117–118).

Con respecto a los *referéndums*, del total de encuestados y encuestadas, un 17% afirma haber participado en todos los procesos realizados durante el presente gobierno mientras que un porcentaje similar menciona no haber participado nunca en ninguno de ellos. El 33% ha participado sólo en uno de los referéndums realizados y el resto de informantes (17%) ha participado en varios. Y aunque sorprende el elevado porcentaje de nula participación, se trata de uno de los mecanismos más usados, tal como lo constatan los datos oficiales de participación electoral.

Los procesos de consulta popular y referéndum en los que ha participado la población ecuatoriana durante los años de Revolución Ciudadana han sido cuatro hasta mediados del año 2016. El primero de ellos, la Consulta Popular de la Asamblea Constituyente de 2007, también conocida como Consulta Popular del 2007, se llevó a cabo el 15 de abril del mencionado año y tuvo como objetivo principal el establecimiento de la Asamblea Constituyente para la redacción de la nueva Constitución Política del Estado. De un total de 9.188.787 electores, se registró un índice de ausentismo del 28,4%. En relación con los resultados, la opción del Sí recibió un respaldo mayoritario del 81,72% mientras que el No fue apoyado por el 12,43% de los participantes en la consulta.

El Referéndum Constitucional de 2008, celebrado el 28 de septiembre de ese año, registró un nivel menor de ausentismo que el proceso anterior, un 24,2%, de un total de 9.754.883 electores. El objetivo de este referéndum fue la aprobación del proyecto

constitucional redactado por la Asamblea Constituyente. Revisando los resultados observamos que la opción del Sí obtuvo un 63,93% mientras que el No logró un 28,10%.

Finalmente, el Referéndum Constitucional y Consulta Popular de 2011, realizados el 7 de mayo, contaron con un nivel de ausentismo de 22,62%, de un total de 11.158.419 electores. Estos dos procesos electorales simultáneos tuvieron un total de diez aspectos a consultar. El objetivo era la aprobación de reformas en torno al funcionamiento del sistema judicial, la seguridad ciudadana, el medio ambiente, el sistema bancario y los medios de comunicación. Las cinco primeras preguntas correspondieran al referéndum, mientras que las 5 últimas eran las correspondientes a la consulta popular. Con respecto a los resultados alcanzados, más de 4 millones de ciudadanos dijeron Sí a todas las preguntas formuladas, obteniéndose un resultado promedio de 53,1% frente al 46,9% obtenido por el No.

Esta creciente tendencia de participación ciudadana a través del mecanismo de consulta popular no pudo ser adecuadamente potenciada pues el recurso sistemático del gobierno de Correa a respaldar sus más importantes iniciativas con la aprobación de la población dejó de utilizarse. Por el contrario, durante el año 2013 ocurriría un viraje que marcaría un nuevo protagonismo de este instrumento de participación en los procesos estratégicos de toma de decisiones del país.

El día 15 de agosto de 2013 el presidente Correa dio uno de los pasos más criticados de su gobierno. Una decisión que lo confrontó ya no sólo, como era costumbre, con los movimientos indígenas, ecologistas y sociales en general, sino que causó profundo malestar incluso dentro de las propias filas de su partido. Ese día comunicó la decisión de poner fin a la Iniciativa Yasuní ITT (Ishpingo, Tiputini y Tambococha), un proyecto de conservación consistente en el mantenimiento bajo tierra del petróleo existente en el Parque Nacional Yasuní, reserva ecológica declarada por la UNESCO y ubicado en el nororiente de la Amazonía ecuatoriana. Las reservas de crudo que albergaba el Parque representaban ingresos de unos 18 mil millones de dólares. A cambio de esta conservación, el gobierno demandaba como contraprestación la participación de la comunidad internacional, la misma que debería contribuir con un aporte financiero solidario desde gobiernos, organismos internacionales multilaterales, organizaciones de la sociedad civil, empresas con responsabilidad social y ambiental así como de la ciudadanía en general, equivalente al 50% aproximadamente de los beneficios futuros que el Estado recibiría si dichas reservas fueran explotadas. Los fondos recaudados

serían destinados a la conservación efectiva de las áreas protegidas del país, reforestación, aumento de eficiencia energética nacional, desarrollo social de zonas de influencia del Parque, investigación y desarrollo en ciencia y tecnología en energía renovable, desarrollo sustentable y conservación. Esta iniciativa de conservación ecológica se había convertido en su propuesta ambientalista por excelencia, nuevo modelo alternativo de desarrollo basado en el Sumak Kawsay, y estaba sirviendo como importante referente a otras iniciativas de protección ambiental por todo el mundo.

La razón principal por la cual el gobierno declaró haber tomado tan drástica decisión fue el supuesto fracaso de la Iniciativa, debido a que según el propio presidente Correa, los intereses de los gobiernos apuntaban en otra dirección. Por ello, afirmó que *“el mundo es una gran hipocresía y la lógica que prevalece no es la de la justicia, sino la lógica del poder”* (Discurso 15/08/2013)¹⁹. Como consecuencia de este radical anuncio, diversos colectivos ecologistas iniciaron movilizaciones y marchas de protesta, intentando una reconsideración de la decisión respaldada por una consulta popular favorable. Durante los últimos meses de 2013, el colectivo Yasunidos, que agrupa principalmente colectivos de jóvenes cercanos a los movimientos sociales indígenas, inició una intensa campaña de recolección de firmas para poder solicitar la realización de la consulta popular. Dicha campaña duró aproximadamente medio año. En mayo de 2014, el Consejo Nacional Electoral dictaminó que el colectivo Yasunidos no había logrado presentar la cantidad suficiente de firmas para convocar a una consulta popular, registrando tan sólo 359.761 firmas válidas. Se argumentó que entre el total de 756.623 firmas presentadas originalmente existían muchas firmas repetidas hasta 9 veces, pertenecían a menores de edad, eran ilegibles, presentaban los datos de la cedula o estaban presentados en formularios no oficiales. De acuerdo a lo dispuesto en la Constitución del Estado y el Código de la Democracia faltarían 224,562 firmas, es decir, el 5% del padrón electoral vigente.

Simultáneamente, se realizaron dos iniciativas populares alternativas de recolección de firmas en torno al destino del Parque Nacional Yasuní. El colectivo Amazonía Vive, agrupación social afín al gobierno, inició una recolección de firmas para consultar un respaldo a la decisión anunciada por el presidente Correa, logrando recaudar unas 400.000 firmas. Por su parte, el Frente de Defensa Total de la Amazonía (FDTA) realizó otro proceso de recolección de firmas esgrimiendo la propuesta de declarar

¹⁹ www.presidencia.gob.ec

todo el país libre de cualquier actividad extractiva, no sólo la petrolera y no restringida al Yasuní. Al final, logró presentar aproximadamente 600.000 firmas, aunque no se llegó a convocar la deseada consulta. La implementación de estas iniciativas restó mucho del impulso inicial, creó confusión informativa y dispersó la participación de la ciudadanía.

La actitud del gobierno, lejos de propiciar la celebración de una nueva consulta popular para conocer la opinión de la ciudadanía en torno al radical cambio de estrategia de gestión del Parque Nacional Yasuni, fue trasladar la responsabilidad de realizar dicha convocatoria a las organizaciones de la sociedad civil que se encontraban interesadas. Por esta razón, refiriéndose a los grupos ecologistas y otros colectivos que reclamaban la consulta popular, el presidente Correa declaraba lo siguiente, pocos días después de dar la noticia de la cancelación de la Iniciativa Yasuní ITT: *“si quieren una consulta, de acuerdo, pero no sean vagos, recojan las firmas si tienen tanto apoyo”*²⁰. Estas palabras resultaron muy extrañas en su momento si tomamos en cuenta que, de acuerdo a una encuesta realizada en abril de 2014 por la empresa Perfiles de Opinión y publicada parcialmente por el diario oficialista El Telégrafo, el 72,3% de la población ecuatoriana apoyaba la realización de la mencionada consulta popular²¹.

Pasando al análisis de otro mecanismo participativo, veremos ahora cual ha sido el desarrollo de la *Consulta Previa*. Este es uno de los instrumentos más controvertidos y que muestra en esta encuesta de “Movimientos sociales y participación política ciudadana en Ecuador” una marcada tendencia negativa de participación. Se trata de un mecanismo participativo también incluido en la Constitución de Montecristi (Artículo Nº 57, numeral 7) que confiere a la población involucrada la capacidad de manifestar su opinión informada en torno a diversos temas que puedan afectarle directamente. Un 67% de los encuestados afirmaron nunca haber estado involucrados en este tipo de procesos, mientras que un 17% había participado sólo una vez y el resto de los encuestados (un 16%) lo había hecho de manera puntual en muy pocas ocasiones. Al tratarse de un mecanismo tan relacionado con los intereses locales de la población, no sólo socio-políticos sino económicos, no dejan de sorprender los escasos niveles presentados. La razón de dichos niveles puede estar relacionada con que se trata de uno de los mecanismos más evitados y desprestigiados desde el propio gobierno, ya

²⁰ <https://www.diagonalperiodico.net/global/22624-irregularidades-proceso-consulta-por-yasuni.html>

²¹ <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/05/05/nota/2921156/habria-apoyo-mayoritario-consulta>

que posibilita el surgimiento y la consolidación del legítimo rechazo por parte de los directamente afectados ante determinadas políticas económicas de carácter extractivista y favorable a los intereses de empresas trasnacionales. Por ello, en numerosas ocasiones, el presidente Rafael Correa ha enfatizado el carácter no vinculante de estas consultas asignándoles un mero carácter informativo y priorizando el interés nacional en torno al derecho de usufructo de determinados recursos estratégicos cuyos beneficios deben ser aprovechados por todos los ecuatorianos y ecuatorianas. De esta forma, más allá de los resultados de la consulta previa, la decisión última siempre quedará en manos del gobierno.

De acuerdo con la propia percepción de las y los encuestados, aún no existe plena conciencia de la importancia que tienen estos mecanismos como instrumentos clave en la promoción de la participación ciudadana, especialmente de aquellos grupos poblacionales habitualmente excluidos de los procesos de toma de decisiones tanto a nivel local como nacional. Esta es la razón por la cual el 50% de los encuestados priorizaba el sufragio como mecanismo preferente de participación ciudadana en democracia. En el imaginario popular se maneja (y también se promueve desde el propio gobierno) la idea de que son principalmente los votos los que asignan la legitimidad a las propuestas y a los líderes políticos, por encima de cualquier otra manifestación explícita o implícita de la voluntad popular, priorizando la democracia plebiscitaria por sobre cualquier otro modelo.

El presidente Correa ha sido el primero, a través de muchos de sus discursos, en priorizar a las elecciones como el espacio natural de legitimidad política, sustentando su poder efectivo en la supremacía alcanzada en estos espacios desde su primera elección como mandatario del Estado ecuatoriano. Consistente con esta posición, ha desautorizado en numerosas ocasiones a sus adversarios políticos recordándoles los porcentajes de votos obtenidos en las últimas elecciones. En este sentido, ha sido particularmente duro y reincidente en mencionar en diversos espacios públicos, principalmente en sus Enlaces Ciudadanos, el 3% alcanzado por Pachakutik, por ejemplo.

Al tratarse del más conocido de los mecanismos convencionales de participación política, el *sufragio* se convierte en un interesante referente de análisis para la población ecuatoriana. En tal sentido, a través de indicadores clave como el grado de ausentismo es posible constatar que existe una notable y progresiva mejora en sus respectivos niveles de involucramiento. En las elecciones seccionales del año 2014 se

mostró una disminución del ausentismo en dos puntos porcentuales, pasando del 18,9% registrado en las elecciones del 17 de febrero de 2013 a 16,9%. Este dato cobra aún mayor peso específico si consideramos que el mismo indicador era de 24,7% para las elecciones generales del año 2009. En gran medida, dicha reducción se debe al trabajo realizado por el CCNE, organismo público que viene implementando una serie de mecanismos de promoción de la participación ciudadana en los procesos electorales tales como los talleres de capacitación “Poder del Voto”²², junto con “Voto en Casa”, “Voto Asistido”, “Mesa de Atención Preferente”, entre otros.

Por último, la participación ciudadana en uno de los mecanismos más cercanos y difundidos, los *Cabildos Populares* (Artículo N° 76), también sigue una tendencia a la baja. De acuerdo con los datos del Barómetro de las Américas 2014, Ecuador ocupaba el sexto lugar en el continente en el ranking de asistencia de su población a estos espacios, presentando un índice de 13,3%. En primer lugar se encontraba Haití con 15,5% y USA con 15,2%. El hecho de que Haití se ubicase en el primer lugar está directamente relacionado con el terremoto del año 2010 y la necesidad de organizarse intensamente en el ámbito local para afrontar todas las consecuencias del desastre. De manera coincidente, la encuesta “Movimientos sociales y participación política ciudadana en Ecuador” muestra un nivel de participación en estos espacios locales bastante cercano, un 14,2%. Adicionalmente, el Barómetro nos muestra que tanto la población que manifiesta estar satisfecha con los servicios locales como también aquella que se encuentra menos satisfecha con ellos es la más propensa a asistir a estas reuniones, en comparación con los niveles de asistencia de aquellos ciudadanos que tienen niveles medios de satisfacción.

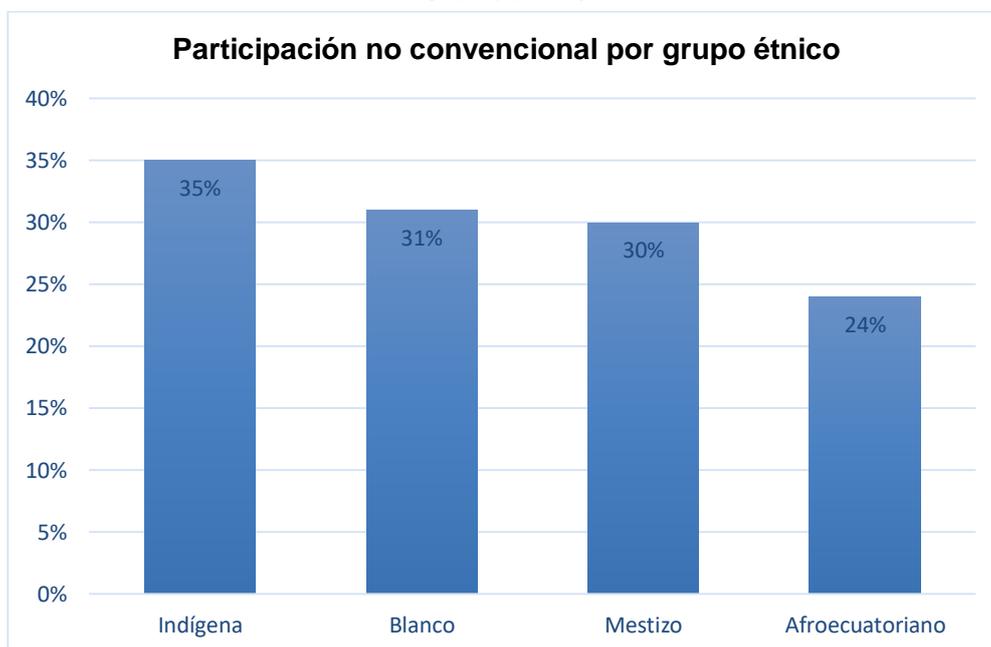
Existe una significativa correlación entre los niveles de satisfacción con los servicios públicos locales y la participación en los Cabildos Populares. En el caso de Ecuador se evidencia al encontrarse ubicado en el primer lugar del ranking entre todos los países del continente. El Barómetro de las Américas le asigna un índice de 60,5% para el año 2014.

²² Proyecto del CNE, ejecutado desde octubre de 2013 hasta el 20 de febrero de 2014, logrando capacitar a un total de 167.558 ciudadanas y ciudadanos, a través de 2.700 talleres. Entre los colectivos poblacionales más destacados se encontraron jóvenes de 16 y 17 años, adultos mayores, personas con discapacidad, policías y militares.

4.2. Mecanismos no convencionales de participación ciudadana

Estos mecanismos, de carácter espontáneo y mucho más antiguos que la Constitución de Montecristi, han sido utilizados por grupos poblacionales específicos en búsqueda de legitimidad para las luchas reivindicatorias por el respeto de sus derechos frente al Estado. Entre los grupos poblacionales que han participado en estas actividades de incidencia política se encuentran colectivos de jóvenes, mujeres, trabajadores de la ciudad y el campo, discapacitados, entre otros, organizados o no, haciendo sentir su voz de manera libre y espontánea. Sin embargo, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico, de acuerdo a un estudio especializado realizado por la SENPLADES (2011: 34) sobre las tendencias vigentes de la participación ciudadana, el grupo social/étnico que mayores niveles de participación registra a través del uso de mecanismos no convencionales es el colectivo indígena (35%), dejando relegados a otros grupos étnicos diferenciados de la sociedad ecuatoriana tales como el de los afrodescendientes (24%).

Gráfico N° 6



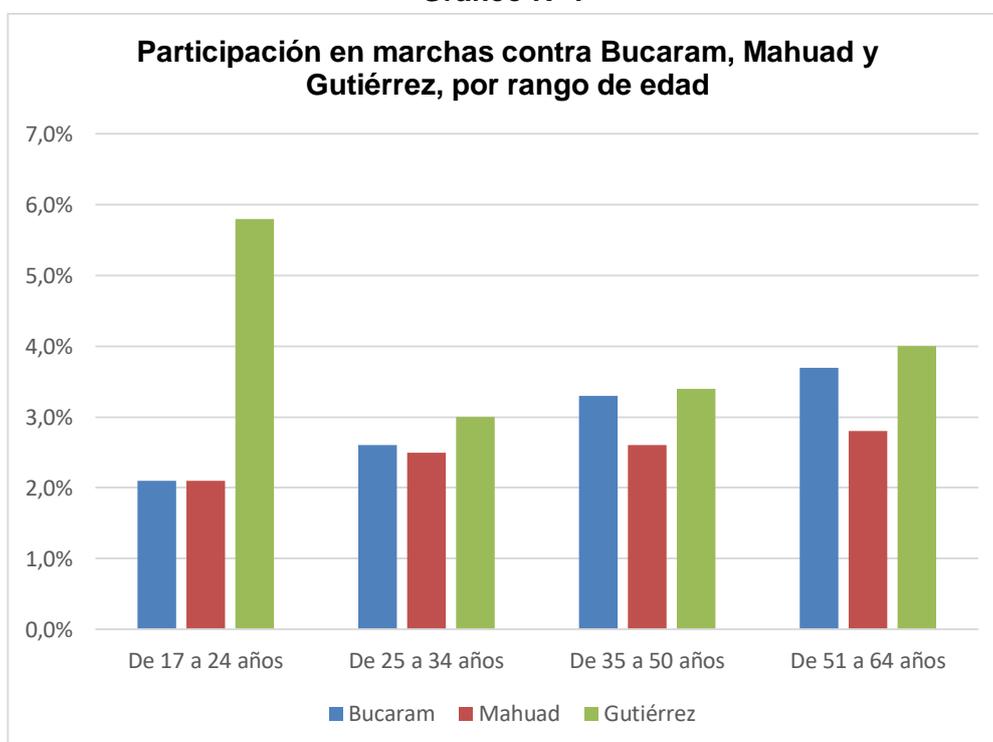
Fuente: ENPC-2008 (INEC). Elaboración: SENPLADES

De acuerdo a este mismo estudio, si analizamos el nivel de participación ciudadana alcanzado entre los años 2005 y 2010 a través de las protestas, levantamientos, marchas o manifestaciones (SENPLADES, 2011: 36), podemos apreciar que, tomando en cuenta los ámbitos geográficos de desarrollo, tanto en las zonas urbanas (8.8%) como rurales (10%) dicha participación a través de estos mecanismos ha sido similar.

Una situación parecida ocurre si constatamos el nivel de participación diferenciada por sexos pues tanto los varones (10,8%) como las mujeres ecuatorianas (7,6%) se involucraron activamente en esta clase de actividades, observándose una ligera ventaja en la respectiva participación masculina. Asimismo, también se puede apreciar una marcada presencia juvenil en estos actos, sobre todo de aquella población comprendida entre los 17 y 24 años (12,3%) en relación con el resto de población comprendida entre 25 y 34 años (7,3%), 35 y 50 años (10,0%), 51 y 64 años (9,1%) y aquella con más de 65 años (6,5%).

Es significativo ver cuál fue el grado de involucramiento de la población en estas movilizaciones durante tres de los acontecimientos de gran repercusión en la historia del Ecuador y, al mismo tiempo, en la dinámica de participación de su ciudadanía, fueron los derrocamientos de los presidentes Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005), fruto de intensas movilizaciones populares como ya hemos visto. En todas las mencionadas manifestaciones de repudio, especialmente en la causante del derrocamiento del coronel Lucio Gutiérrez, la participación juvenil fue muy significativa en comparación con el resto de estratos etarios, tal como lo podemos apreciar en el siguiente gráfico:

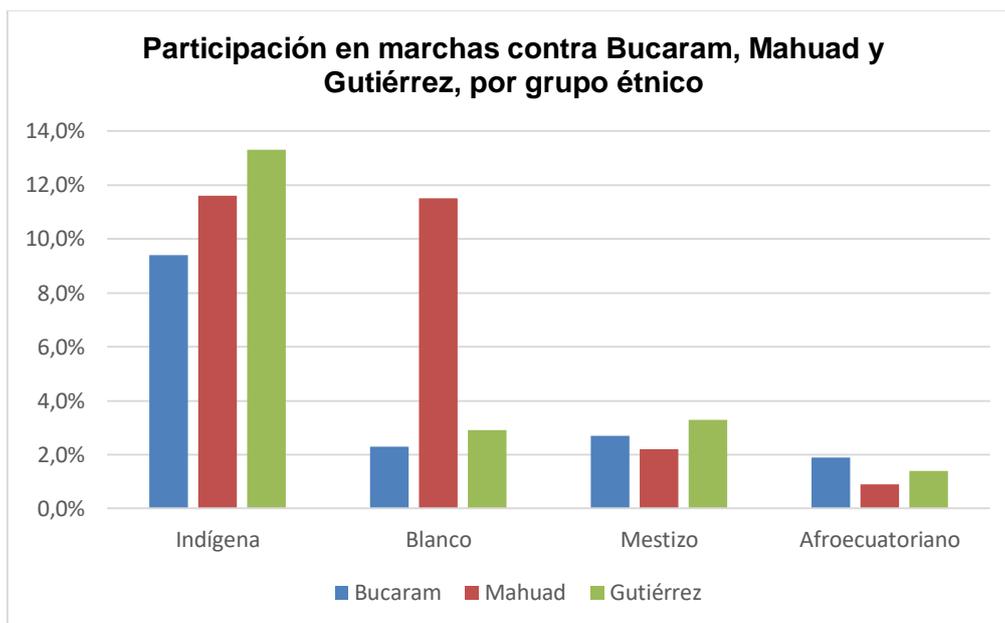
Gráfico N° 7



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

Sin embargo, tomando como principal referencia la misma fuente de información, mucho más marcada y significativa, como podremos apreciar posteriormente, fue la participación de la población indígena en estos tres levantamientos, especialmente en el último de ellos, destinado a derrocar a Lucio Gutiérrez, a pesar de que este militar inicialmente fuera un aliado estratégico de los movimientos indígenas más representativos en el país.

Gráfico N° 8



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

Este último dato, proveniente de una fuente oficial del gobierno, contradice la observación de la mayor parte de analistas políticos ecuatorianos que afirman haber constatado una desmovilización significativa por parte del movimiento indígena en la llamada revolución de terciopelo. La explicación de dicha contradicción puede encontrarse, entre otras causas, en la propia autopercepción de los encuestados pertenecientes a la población indígena, los mismos que no se plantean como mayoritaria esa ausencia en tan importante acontecimiento histórico, debido a la trayectoria reivindicativa de sus movimientos de bases.

Estas modalidades de participación ciudadana se inscriben dentro de una lógica de participación/insurrección, posibilitando un ejercicio directo del poder, aunque sea momentáneo, y de una incidencia política más marcada y efectiva.

Por su parte, el gobierno también ha promovido diversos mecanismos no convencionales de participación. El más representativo, constante y con mayor repercusión durante los años que lleva implementada la Revolución Ciudadana son los llamados “*Enlaces Ciudadanos*”, iniciados en enero del 2007 bajo el formato de cadenas radiales sabatinas. Su objetivo principal era rendir cuentas a la ciudadanía relatando, de manera detallada, las actividades desarrolladas por el Presidente de la República durante la semana.

El día previo a la presentación de la rendición de cuentas semanal, el presidente Correa, sus ministros en pleno y algunos de los directivos gubernamentales de más alto nivel, sesionan en los llamados “Gabinetes Itinerantes”, que son sesiones de trabajo con la presencia de los funcionarios anteriormente mencionados donde se analizan tanto los temas vigentes de coyuntura como los más relevantes aspectos de la problemática local del lugar donde realizan la sesión. La localización de los enlaces ciudadanos se escoge con bastante antelación y siguiendo un equitativo criterio de distribución. Se procura intercalar los lugares de realización, de modo que se cubra de la mejor manera la diversidad nacional en todos sus componentes, intentando abarcar rotativamente las regiones costeña, andina, amazónica e insular. Cuando se trata de Quito, la capital del país, o Guayaquil, la ciudad más poblada, se procura estar presente en las zonas urbano-marginales y de fuerte concentración de población en situación de pobreza.

El formato final del programa sabatino consideraba emisiones con una duración aproximada de dos horas y media. Se transmitía en cadena con diversos medios nacionales y locales, tanto de la radio como de la televisión. Planteado como espacio participativo, contaba con la asistencia de grupos sociales locales que son expresamente invitados por la Secretaría de Comunicaciones tales como asociaciones barriales, comerciantes informales, colectivos de la diversidad sexual, escolares, etc. En primer lugar, dichos grupos escuchaban la exposición detallada del desarrollo de la agenda presidencial semanal (o vice-presidencial, en ausencia del presidente) en la que se destacan tanto las actividades realizadas como los objetivos alcanzados. Para la ampliación de aspectos técnicos en la presentación, el expositor siempre contaba con el apoyo de algunos miembros de su gabinete, generalmente ministros y/o funcionarios de alto rango, quienes asistían explícitamente a la sabatina dependiendo de los puntos de agenda a tratar. En la segunda sección de la reunión se presentaban casos emblemáticos de acontecimientos específicos ocurridos durante la semana, desde la perspectiva de análisis del gobierno. De tal forma que podía darse espacio

para revisar algún editorial de uno de los periódicos opositores al régimen o alguna declaración específica de líderes políticos de la misma tendencia. La intención era generar una matriz de opinión que entienda y avale la posición de Alianza PAIS frente a acontecimientos, comentarios o ataques directos en los que esté directamente implicado. Finalmente se terminaba con un resumen de la exposición en idioma kichwa, el mismo que tiene una duración aproximada entre cinco y diez minutos.

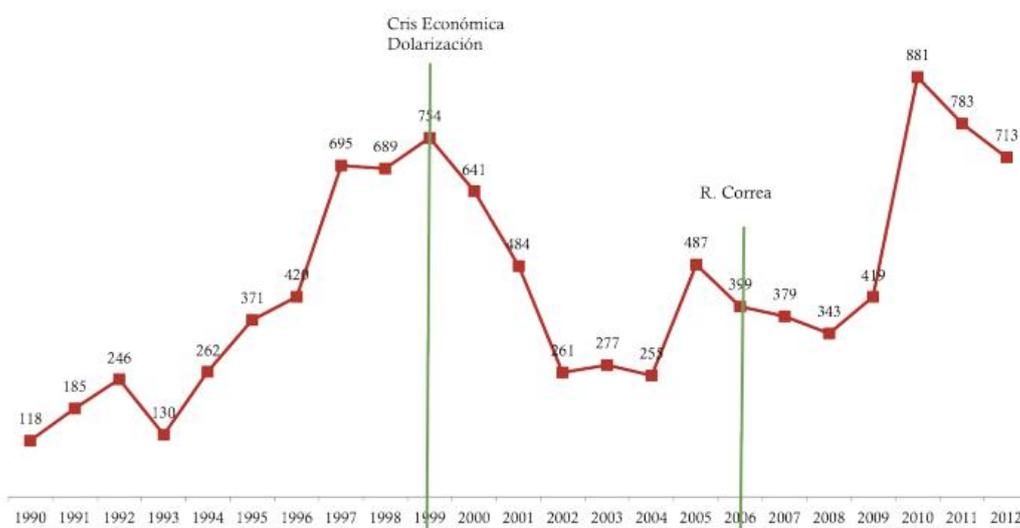
En la representación simbólica que tiene de su sociedad, la ciudadanía ecuatoriana está convencida de que las expectativas de mejora en sus condiciones de vida se ven frustradas principalmente por la nefasta actuación de dos agentes sociopolíticos nacionales: la oligarquía y la partidocracia. Dichos actores son permanentemente denostados en los discursos presidenciales, razón por la cual desde este imaginario colectivo, soporte clave del discurso político de Alianza PAIS, se predispone al grueso de la población para aceptar y asimilar los contenidos presentados en los programas sabatinos de rendición de cuentas. En estos espacios, rara vez se plantea la participación de otros actores como responsables directos de los complejos problemas del país, ni nacionales ni extranjeros.

5. Principales protagonistas de la participación ciudadana

A pesar de haber ganado tres elecciones nacionales (2006, 2009, 2013), dos referéndum populares (2009, 2011) y de gozar de altos niveles de popularidad después de casi una década de gobierno, durante el gobierno del presidente Correa se elevaron significativamente los niveles de conflictividad social. De acuerdo a los datos del Observatorio de Conflictos Sociales en el Ecuador, perteneciente al Centro Andino de Acción Popular (CAAP), se puede observar un descenso inicial de la conflictividad (medida en número de conflictos) durante los primeros años de implementación de la Revolución Ciudadana (2007, 2008) para luego registrar un repunte durante los años 2009 y 2010. En los dos últimos años del análisis se siguen manteniendo altos, aunque observa una importante tendencia a la baja, sin igualar aún los índices registrados durante el peor año del periodo de crisis financiera, 1999.

Gráfico N° 9

Ecuador: Niveles de Conflictividad Social (1990 – 2012)



Fuente: Observatorio del Cambio Social (CAAP). Elaboración: Instituto de Estudios Ecuatorianos.

A diferencia de los periodos anteriores donde el principal factor determinante era la falta de condiciones mínimas de gobernabilidad, la conflictividad social durante la gestión de Rafael Correa está más asociada a la implementación del modelo económico extractivista y al incumplimiento de parámetros de política social estipulados en la Constitución de Montecristi.

Por otro lado, frente a tan variado panorama de alternativas participativas vigentes para la población ecuatoriana en general, sería lógico pensar que ésta es una de las más activas comparada con la de otros países de la región o con ella misma a lo largo del tiempo. Sin embargo, como ya hemos visto en capítulos anteriores, la realidad que se presenta es muy distinta. Actualmente son escasos los grupos poblacionales que se involucran, de manera organizada, en la escena sociopolítica del país, presentándose el particular fenómeno de la “participación atomizada”.

Para ver en detalle este desfase participativo desde la perspectiva de los actores, con todas sus principales características y particularidades, analizaremos rápidamente la situación de algunos de los colectivos más importantes de la población y su historial participativo.

5.1. Los sindicatos

A modo de antecedentes, cabe mencionar que el movimiento obrero católico fue el colectivo que inicialmente dio gran impulso al sindicalismo en Ecuador, desarrollándose intensivamente durante los años 20 y 30 del siglo pasado (Milk, 1997: 33–34). Dicho movimiento se vio enormemente favorecido debido al exilio político que durante la dictadura de Federico Páez (1935–1937) tuvieron que afrontar los líderes obreros de izquierda, los mismos que fueron rápidamente reemplazados por católicos. El movimiento obrero confesional ofrecía una mayor cantidad de ventajas a las patronales pues debido a su idiosincrasia pro-obrera pero anti-socialista, poniendo marcado énfasis en la necesaria armonía entre capital y trabajo, posición que planteaba relaciones mucho menos conflictivas con los propietarios de las fábricas.

En 1938, una vez terminada la dictadura de Páez y con el retorno de los líderes sindicales exiliados, resurgió la militancia sindical socialista y comunista. Ante la amenaza que representaba la adquisición de un mayor nivel de influencia por parte de los movimientos sindicales izquierdistas, las asociaciones obreras católicas organizaron su primer congreso obrero, del cual surge la primera central nacional exitosa, la Conferencia Ecuatoriana de Obreros Católicos (CEDOC). Dicha organización mantendría un alto nivel de influencia en el mundo obrero nacional durante los años siguientes. En 1944 el CEDOC realizó su segundo congreso mientras que, ese mismo año, se funda la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE). En los años siguientes, el CEDOC se iría desvinculando progresivamente de la Iglesia,

rompiendo definitivamente con ella en el año 1972 cuando la organización cambia de nombre a Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas. Paralelamente, una serie de pugnas y divisiones internas hicieron que el protagonismo de la CTE fuese disminuyendo hasta cerrarse definitivamente en el año 1963 (Milk, 1997: 157).

En 1962 surge la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), la misma que agrupaba a artesanos, empleados de oficina y trabajadores del sector servicios. Fue promovida y financiada por la Alianza para el Progreso (hoy conocida como USAID), agencia gubernamental norteamericana en teoría dedicada a la cooperación internacional para el desarrollo y la ayuda humanitaria, con la intención de frenar el avance de los liderazgos sindicales de izquierda.

Posteriormente, durante los años en los que el neoliberalismo se consolidó ampliamente en Ecuador, se impidió un mayor desarrollo del movimiento sindical en su conjunto, debilitándolo progresivamente hasta prácticamente desarticularlo. A mediados de los años 80, los conflictos sociales afloran nuevamente con mayor intensidad y el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), alianza entre las principales centrales sindicales del país, adquiere mayor organicidad, convirtiéndose en el principal protagonista de las luchas populares. En este frente se encontraba un abanico bastante amplio de posiciones ideológicas, las mismas que iban desde la social democracia hasta el marxismo sindical militante. Su lucha reivindicativa apuntaba más al cambio de modelo socioeconómico que a las reivindicaciones puntuales de cada colectivo agrupado.

A pesar del rol protagónico que desempeñó, convirtiéndose en el movimiento social más importante durante la década de los 80, el movimiento sindical no logró articular al resto de organizaciones y dar el salto desde su condición corporativa hacia la construcción de un proyecto nacional unitario (Herrera, 2015: 9). Al parecer, perdieron una oportunidad histórica centralizándose en sus labores de negociación con la patronal y descuidando su capacidad de regeneración política integral. Fue entonces cuando se replegaron en el sindicalismo del sector público, concentraron sus esfuerzos en Quito y Guayaquil y, en los años 90, cedieron su primacía de incidencia política al movimiento indígena.

Durante el proceso de elaboración de la nueva Constitución de 2008, el gobierno propuso el denominado Mandato Constituyente N° 8, dirigido a mejorar las condiciones laborales existentes en el país surgidas de la imposición del modelo neoliberal, sobre

todo la recuperación de los principales derechos laborales y la eliminación de la precarización. En su artículo N° 33, la Carta Magna plantea que *“el trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”*. Asimismo, en el artículo siguiente, reconoce la seguridad social como un derecho irrenunciable de todas las personas, el trabajo no remunerado, el trabajo del hogar y todo el resto de formas de trabajo autónomo.

Una serie de artículos afrontan directamente las temáticas laborales más dramáticas de la realidad ecuatoriana, tales como la demanda para la erradicación del trabajo infantil y protección contra las formas de explotación laboral hacia niños (Artículo N° 46), la prohibición de toda forma de precarización laboral (tales como la intermediación laboral, la tercerización y la contratación por horas), la promoción del pleno empleo y valoración de todas formas de trabajo (Artículo N° 284), la eliminación de la discriminación en el empleo y la remuneración equivalente para trabajos de igual valor, evitando así la discriminación laboral para jóvenes, personas con discapacidad y mujeres (Artículo N° 331).

Esta Constitución eminentemente garantista también contenía algunas flagrantes contradicciones, como la prohibición del derecho a huelga de los trabajadores públicos de los servicios de salud, saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones (Artículo N° 326). A pesar de dichas contradicciones, los movimientos populares la respaldaron, solicitando a sus bases el voto por el SI durante la campaña de agosto de 2008. En tal apoyo estuvieron involucradas organizaciones políticas como el Partido Socialista, el MPD y Pachakutik, junto con la Unión General de Trabajadores del Ecuador (UGTE), Federación Única Nacional de Organizaciones del Seguro Social Campesino (FEUNASC), la Unión Nacional de Educadores (UNE), la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE), la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE), la Confederación Unitaria de Barrios del Ecuador, la Confederación Única de Comerciantes Minoristas, la Confederación de Mujeres del Ecuador por el Cambio y la Unión de Artistas Populares.

De acuerdo a la información del Ministerio de Trabajo (2014)²³, la Revolución Ciudadana ha implementado una serie de reivindicaciones tradicionales de los movimientos sindicales. Una de las más importantes está referida a los importantes incrementos salariales que se han registrado desde 2007, año en el que la remuneración básica ascendía a 170 dólares. En el año 2015 el salario básico unificado llegó a los 354 dólares. De igual forma, el reconocimiento del trabajo doméstico trajo consigo un importante incremento salarial, pasando de 80 a 340 dólares. La tasa de desempleo se redujo en un 24% y por primera vez en la historia del país, en 2012, el empleo pleno (50%) estuvo por encima del subempleo (43%). El número de trabajadores afiliados a la seguridad social también se incrementó en un 40%. El número de personas discapacitadas contratadas en 2007 era de 500, mientras que en el año 2014 ascendían a 85.000 discapacitados insertos en el mercado laboral. Por último, la tasa de trabajo infantil se redujo del 12,5% al 5,5% en el mismo periodo.

Tal como lo destaca adecuadamente Herrera (2015: 14), a pesar de estos grandes logros, uno de los principales problemas del ámbito laboral ecuatoriano aún no podía resolverse: el declive de la sindicalización. En el año 2004, los registros sindicales del Ministerio de Trabajo presentaban un total de 5.506 organizaciones mientras que para el año 2014 el número descendió a 4.000. El 80% de las mismas eran sindicatos públicos (El Telégrafo, 01/05/2014)²⁴. Al respecto, la información manejada por el presidente Correa es bastante distinta pues en el discurso del primero de mayo de 2014 afirmaba que *“antes de nuestro gobierno en promedio se creaban 12 sindicatos, ahora ese promedio es seis veces mayor, 70 en promedio por año”*.

Aunque actualmente no existe información oficial sobre el volumen de trabajadores sindicalizados en Ecuador, de acuerdo a los datos dispersos manejados por los propios líderes sindicales se estima que existe una minoría en esta condición, entre el 2% y el 16% de la Población Económicamente Activa (PEA). Además, los trabajadores sindicalizados y articulados a una organización son aproximadamente el 13% en el sector público, encontrándose el 80% de los sindicatos en este sector. En este dato difieren con la información oficial manejada por el Ministerio de Trabajo que afirma que el 41% de los sindicatos se encuentran en el sector privado.

²³ www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2015/01/Informe-de-Gestion-2014_web.pdf

²⁴ www.telegrafo.com.ec/politica/item/el-80-de-los-sindicatos-esta-en-el-sector-publico.html

La polarización que actualmente presenta el movimiento sindical en el país impide un trabajo coordinado y de auténtica incidencia, anulando toda posibilidad de empoderamiento. Por un lado, se encuentra el Parlamento Laboral, el mismo que integra la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CDOC-CLACT, fundada en 1938), la Central Sindical del Ecuador (CSE, resultado de una fracción de CEOSL en el 2010), la Confederación Ecuatoriana de Trabajadores y Organizaciones de la Seguridad Social (CETOSS, creada en el 2011), la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador (CONASEP, que nace como una escisión de la CTE en el 2011), y la recientemente creada Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la misma que aglutina a todas las anteriores y es impulsada por el gobierno desde 2015. En el sector opositor al gobierno, se encuentra el FUT que a su vez integra a la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitaria de Trabadores (CEDOCUT, nacida en 1988 y con 88 organizaciones de base), la CTE (nacida en 1944 y con 600 organizaciones de base), la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL, nacida en 1962 y con más de 800 organizaciones de base) y la Unión General de Trabajadores del Ecuador (UGTE, nacida en 1982 y con 88 organizaciones de Base).

A mediados de octubre de 2014, debido al alto nivel de confrontación y la poca claridad en las propuestas e impacto de las mismas, el presidente Correa desistió del envío a la Asamblea de un proyecto de nuevo Código Laboral que constaba de 528 artículos, doce disposiciones generales, cinco transitorias, diez reformatorias y cuatro derogatorias. En su lugar, propuso que haría llegar reformas puntuales al Código del Trabajo vigente. El mes siguiente tramitó ante la Asamblea un paquete de reformas al Código Laboral para Ecuador consistente en cinco ejes o áreas: profundización del derecho de estabilidad, búsqueda de la equidad, modernización del sistema salarial, democratización de la representación laboral y la universalización de la seguridad social. En relación con el primer eje, se elimina el contrato a plazo fijo y se crea el despido nulo para las mujeres en estado de gestación y para los dirigentes sindicales. Además, en caso de despido por discriminación de una persona, por su orientación sexual o porque pertenezca a un grupo vulnerable, se pagará un año de sueldo adicional a la indemnización existente por despido intempestivo. Como medidas en búsqueda de la equidad, se disponen límites en la distribución de utilidades, que no deben exceder de 24 salarios básicos unificados del trabajador. También establece límites de brechas salariales entre quienes más ganan frente a aquellos que menos ganan dentro de una empresa. Señaló que los sueldos de los empresarios deberán ser no mayores a 20 veces la remuneración de sus obreros menos calificados.

Para modernizar el sistema salarial se propuso la mensualización voluntaria de los décimos (paga extra) en los sectores público y privado. La decimotercera y decimocuarta remuneración podrá ser pagada, a pedido del trabajador, de forma mensual. Por otro lado, el cuarto eje plantea que la elección de la directiva del Comité de Empresa debe hacerse mediante votaciones universales libres y secretas, por parte de todos los trabajadores de la empresa, sin necesidad de que estén o no afiliados a un sindicato. Finalmente, se estableció la afiliación de las trabajadoras del hogar a la seguridad social, subsidiando el Estado el 90% del coste de esta medida. Se beneficia así preferentemente a las amas de casa cuyo trabajo no remunerado equivale aproximadamente al 15% del producto interno bruto del país.

Por su parte, el FUT se movilizó frente a estas reformas pues, aunque reconocía importantes mejoras en las condiciones laborales, veía la necesidad de defender el derecho a la organización, sobre todo para los trabajadores del sector público pues se les mantenía la prohibición de ejercer su derecho a huelga. Además, exigían una coherencia en las políticas laborales, a través de un cuerpo legal orgánico, un Código del Trabajo, que garantizase estabilidad laboral, libertad sindical y contratación colectiva.

La CONAIE ha apoyado las movilizaciones de los sectores sindicales, en solidaridad con su lucha, con el objetivo de seguir consolidando la unidad del movimiento social en el país.

El 17 de marzo de 2016 se aprueba otro paquete de leyes orientadas a realizar importantes reformas laborales. Se trataba de la Ley de Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo. Esta vez, la legislación en cuestión tenía una carga perjudicial mayor para los derechos laborales y proclive a la precarización del empleo, con el pretexto de no ahuyentar la inversión privada, tan necesaria en el actual contexto de crisis económica en el país. Estas leyes, entre otras cosas, garantizan un seguro de desempleo (pagado por el Estado durante un año para quienes no consigan empleo), una licencia sin sueldo por nueve meses para madres y padres por maternidad, incentivos para el empleo juvenil y regulación para las pasantías. También permiten la prolongación y reducción de las jornadas laborales, rebajándola de 8 hasta a 6 horas diarias (alterando el ingreso del trabajador), bajo acuerdo mutuo entre trabajadores y

empleadores, tras la autorización del Ministerio de Trabajo, en “condiciones extremas” y por tiempos limitados.

Las medidas también incluyen contratos "más flexibles" en el campo y sectores con marcada temporalidad productiva, con una duración de un año y sin estabilidad, el pago por parte del gobierno de los aportes al IESS durante el primer año de empleo de personas de entre 18 y 24 años como estímulo a la contratación juvenil, así como la derogación de la norma vigente que obliga a pagar un salario básico a los pasantes, reemplazándolo por un "estipendio".

Cabe resaltar que uno de los mayores perjuicios de estas modalidades de flexibilización laboral está relacionado con el derecho a la organización, pues los trabajadores y trabajadoras que no cuentan con contratos estables no pueden pertenecer a la organización sindical ni beneficiarse de la contratación colectiva. De igual manera, al eliminarse la jornada laboral completa, los trabajadores pierden el derecho al reparto de utilidades.

Ante las protestas públicas realizadas por el FUT en los días siguientes a la promulgación de esta ley, el presidente Correa respondió inmediatamente en su cuenta de Twitter: *"Nadie crea que la 'movilización' de hoy es por la reforma laboral. Les aseguro que ni siquiera han leído la ley. Se trata de lograr por la fuerza lo que no alcanzaron en las urnas. Ese viejo país no volverá. Los volveremos a derrotar"*.

Desde la perspectiva del gobierno, el movimiento sindical en Ecuador está experimentando una ligera reactivación, promovida desde el propio Estado, según lo expresa la propia SENPLADES (2011: 73), existiendo aún una muy *"baja empatía de la ciudadanía con este espacio asociativo"*. De acuerdo a la información proporcionada por dicha entidad estatal, la afiliación a los sindicatos es bastante baja, mostrándose una ligera diferencia entre los sectores urbano (2,1%) y rural (0,9%). Asimismo, las personas encuestadas que afirman haber pertenecido a un sindicato anteriormente pero actualmente no son el 1,7% en zona urbana y 0,7% en zona rural. De igual forma, las personas que afirman nunca haber pertenecido a este tipo de organizaciones representan el 93,9% en zona urbana y 96,5% en zona rural.

Una situación semejante se presenta si observamos los índices de afiliación en sectores poblacionales tanto por género como por categoría étnica. En el primer caso,

podemos encontrar un 2,7% de los varones que pertenece y participan activamente en sindicatos frente al 0,9% en el caso de las mujeres. La participación activa indígena es más baja (0,5%) que la de los colectivos afrodescendientes (1,4%), aunque el 95,8% de los primeros afirman nunca haber pertenecido a ningún sindicato frente al 96,8% de los afrodescendientes entrevistados.

La participación juvenil en estas organizaciones es casi nula. La proporción de la población que más participa activamente está comprendida entre los 35 y 50 años (3,6%) y más de 50 años (1,4%), mientras que tan sólo el 0,2% de los jóvenes entre 17 a 24 años frente al 0,7% de aquellos entre 25 a 34 años.

En síntesis, durante los años de la Revolución Ciudadana la situación del sindicalismo ha cambiado radicalmente. La mejora en las condiciones de vida de sectores empobrecidos, muchos de ellos integrantes del movimiento sindical, no se ha traducido en un auténtico empoderamiento de la población obrera ni en un mayor fortalecimiento de sus organizaciones. Se han incrementado los niveles de polarización en el interior de las organizaciones, presentándose diversas fragmentaciones internas. Además, la reforma laboral ha contribuido al debilitamiento sindical, perjudicando su capacidad de negociación.

La transformación de la matriz productiva no está siendo acompañada por una democratización en la propiedad y la gestión de los medios de producción ni, peor aún, por una reconfiguración del rol de los trabajadores en el nuevo esquema productivo. De esta forma, los grandes capitales, ecuatorianos y multinacionales, se están beneficiando de los subsidios, exoneraciones y demás ventajas que les otorga actualmente el gobierno por facilitar la aún muy incipiente reconversión industrial en una lógica de sustitución selectiva de importaciones.

De acuerdo con Gonzalo Herrera (2015: 43), más allá del discurso oficial que propugna la “Revolución del Trabajo del Siglo XXI” o los “200 cambios en el Código Laboral”, resulta evidente que el nuevo cambio normativo está vulnerando muchos de los derechos laborales. A pesar de las movilizaciones sindicales, las mismas que no son apoyadas por la mayor parte de los sectores medios (los que se presentan generalmente cercanos al gobierno), no se abre un espacio de diálogo y mucho menos de negociación para flexibilizar estas condiciones adversas para los trabajadores, atentando directamente con muchos derechos adquiridos y dinámicas organizativas que potencian su lucha.

5.2. Los movimientos juveniles

Para visualizar adecuadamente los niveles de participación sociopolítica de la juventud ecuatoriana es conveniente revisar la información obtenida a través de la “Primera encuesta nacional sobre jóvenes y participación política en Ecuador” realizada por Ágora Democrática IDEA-NIMD/CANADÁ en el año 2011 (ENJPP). Dicho análisis considera como grupo objetivo a las y los jóvenes ecuatorianos comprendidos entre los 16 y los 29 años de edad, los mismos que según las cifras del último censo de población y vivienda (INEC, 2010) representan el 25% de la población del país (un total de 3'620.755 personas).

En términos generales y en consistencia con un fenómeno que parece tener ya proporciones mundiales, la juventud ecuatoriana muestra un marcado desinterés por la participación y la militancia política. Sin embargo, hay que tomar en cuenta siempre que cuando hablamos de “los y las jóvenes” no estamos refiriéndonos a un grupo demográfico compacto, homogéneo y de posiciones políticas regularmente estables. La segmentación del colectivo juvenil y su alto nivel de volatilidad forma parte de su propia esencia psicosocial. De acuerdo a la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el 55,4% declara tener poco o ningún interés por la política. Además, entre el resto de jóvenes se muestra particular interés por aquellos espacios políticos que se desarrollan dentro de su ámbito cotidiano de convivencia, es decir, por la política local (ENJPP 2011: 19). En tal sentido, de los y las jóvenes interesados en política, cerca del 50% menciona tener alto interés por la política barrial, comunitaria y de su ciudad. Este marcado localismo político juvenil va acompañado de un fuerte distanciamiento respecto a la política internacional, generando una dinámica participativa aún más concentrada y endógena.

El endémico desinterés juvenil por la política está íntimamente relacionado con la decepción generada por la actividad de los partidos políticos tradicionales que se han turnado en el ejercicio del poder (la denominada “partidocracia”) y, en general, por el menosprecio hacia la práctica de la democracia en el país. Esto queda demostrado al verificar que más del 46% de las y los jóvenes ecuatorianos no valora plenamente el orden democrático, afirmando que un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático o, en su defecto, que es un asunto que les resulta indiferente (ENJPP 2011: 30).

De esta manera, la juventud ecuatoriana ha pasado de una época de militancia relativamente activa en los partidos políticos institucionalizados a la del desinterés generalizado junto con la escasa y excepcional participación en movimientos sociopolíticos de nuevo cuño, caracterizados por la flexibilidad de sus agendas reivindicativas y programáticas, junto con su alto nivel de volatilidad ideológica. Surge así una nueva modalidad de ejercicio político donde la representatividad, la militancia, el liderazgo y la participación son concebidas y ejercidas de manera distinta, marcando una significativa ruptura con los esquemas tradicionales de ejercicio democrático practicados en el país.

Consistente con este peculiar ambiente, los partidos o movimientos políticos ecuatorianos aparecen como las instituciones que generan menor confianza entre los y las jóvenes encuestados, recibiendo una valoración de 4 puntos en una escala del 1 al 10. Asimismo, casi el 74% de los y las jóvenes en el Ecuador señalan que no militarían bajo ninguna circunstancia en partidos o movimientos políticos. De hecho, a nivel nacional sólo el 1,2% de este sector poblacional admite pertenecer a alguno de ellos.

Entre el 22,3% de jóvenes dispuestos a militar en partidos o movimientos políticos y el 4% que señalan que quizás lo harían, las preferencias entre las opciones de militancia favorecen a la agrupación política de gobierno pues el 53,4% de los dispuestos a militar en partidos o movimientos políticos prefieren a Alianza PAIS, mientras que el 16,6% no precisa ninguna preferencia en particular. El movimiento Pachakutik aparece como opción de militancia muy por debajo de la mayor parte de los partidos tradicionales ecuatorianos, registrando tan sólo un 0,6% de las preferencias juveniles a nivel nacional (ENJPP 2011: 34).

Con respecto a la concepción del liderazgo, los datos proporcionados por la ENJPP nos confirman que se ha recuperado progresivamente en el imaginario colectivo juvenil una significativa predilección por el caudillismo como modalidad de ejercicio político, sinónimo de eficacia, legitimidad y pragmatismo, considerando la figura de un líder fuerte como principal recurso político del país. De esta forma, un 53% de la juventud ecuatoriana afirma que “un líder fuerte puede resolver mejor los problemas del país que los partidos políticos y las instituciones” (ENJPP 2011, 32). Esta podría ser una de las principales razones por las que, de acuerdo a la información proporcionada por el Latinobarómetro, en el año 2015 la aprobación de las y los jóvenes ecuatorianos

(comprendidos entre 16 y 25 años) ante la gestión del presidente Rafael Correa era de 49% frente a un 37,8% de desaprobación.

Profundizando en las causas de este comportamiento político, el estudio de *Ágora Democrática* de la Coordinadora de Medios Comunitarios Populares y Educativos del Ecuador²⁵, también ofrece muy interesante información en torno a las razones planteadas por la juventud ecuatoriana para explicar su negativa a una posible participación en partidos o movimientos políticos. Como razón principal expresan su disgusto y/o desagrado con la actividad de dichas agrupaciones (46,9%), seguida de los frecuentes desacuerdos (9,6%), la desconfianza generada por los casos de corrupción (8,4%), y la falta de tiempo (7,6%).

Por otro lado, en el imaginario político latinoamericano existe la generalizada e infundada idea que la juventud se suele identificar más con los partidos y/o tendencias de izquierda y que muestran comportamientos más revolucionarios que el resto de la población. Sin embargo, el *Latinobarómetro* nos vuelve a mostrar que para el año 2011 la mayoría de los jóvenes (52,3%) se ubicaban entre el centro izquierda y el centro derecha, incluso por sobre el promedio de la población en general (47,9%), encontrando menos del 15% de las y los jóvenes ubicados en la izquierda y 3,1% en la extrema izquierda. También es importante anotar que esta ubicación juvenil en la escala izquierda-derecha no tiene mayores diferencias con la del resto de la población (*Alianza PAIS* 2015: 8).

Al igual que lo ocurrido con los sindicatos, la participación de las asociaciones estudiantiles es prácticamente inexistente. De acuerdo al ámbito geográfico, los datos proporcionados por la SENPLADES (2011: 57) muestran que un 93,4% del total de la población urbana entrevistada afirmaba no haber pertenecido nunca a este tipo de organizaciones, frente a un 95,7 % en la zona rural. Tan sólo un 1,2% urbano y un 0,7% rural pertenecen y participan activamente en ellas. La relativa superioridad urbana puede explicarse debido a la presencia mayoritaria de estas instituciones académicas en dicha zona.

En cuanto a la participación por género, dentro de la apatía existente (93,3% de los varones y 94,7% de las mujeres afirman nunca haber pertenecido a estas organizaciones), se evidencia una ligera mayor actividad por parte de los varones

²⁵ <http://www.corape.org.ec/category/agora-democratica/>

(1,3%) frente a las mujeres (0,9%). Por otro lado, de acuerdo a su grupo étnico, un 95,6% de los indígenas entrevistados afirman nunca haber participado en este tipo de organizaciones, frente a un 96,5 % de los afrodescendientes.

Si observamos la participación por edades, nos encontramos con un interesante dato consistente. El 3,1% de los y las jóvenes comprendidos entre los 17 y los 24 años afirman pertenecer y participar activamente en alguna de estas organizaciones estudiantiles. Un 88,1% de este mismo grupo etario afirma nunca haber pertenecido a estas organizaciones, frente al 94,9% de aquellos y aquellas comprendidos entre los 25 y los 34 años, un 94,0% de aquellos entre 35 y 50, un 95,8% de la población entrevistada entre los 51 y 64 años, y un 96,1% entre aquellos con más de 65 años.

De acuerdo a la información proporcionada por el Ministerio de Telecomunicaciones del Ecuador, el acceso a internet en 2014 es de 46%, aunque la mayor parte de este porcentaje se encuentra ubicado en zonas urbanas. A pesar de este importante nivel de acceso, aún se presenta un escaso uso de las redes sociales y resto de posibilidades desde internet, por lo que el desarrollo de la “política 2,0” en Ecuador es mínimo, incluso entre los y las jóvenes, quienes mayoritariamente prefieren el activismo político tradicional al ciberactivismo por su demostrada eficacia en este contexto.

5.3. Las organizaciones de mujeres

A modo de antecedentes debemos mencionar que las luchas más representativas de los movimientos sociales de mujeres en Ecuador se inician en los años 90, frente al incremento de los índices de violencia intrafamiliar y de género. Como respuesta a la presión ejercida por dichas organizaciones ante el gobierno, en el año 1994 se inauguran en Ecuador las primeras Comisarías de la Mujer y se promulga la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, lo que posibilitó un aumento de las coberturas públicas en salud sexual y reproductiva, e instaló veedurías ciudadanas. En 1995 se emite la Ley N° 103 a través de la cual se tipifica como delito la violencia intrafamiliar y de género. En 1997 se aprueba la Ley de Amparo Laboral de la Mujer, estableciendo la obligación de designar a un mínimo de 20% de mujeres para la integración de las Cortes Superiores de Justicia, Juzgados, Notarías y Registros.

En el año 1998 llegó la lucha por la aprobación de la nueva Constitución, incluyendo en ella la promoción de la igualdad de género y de los derechos humanos de las mujeres. Asimismo, se inició la aplicación de los criterios de paridad, secuencia y alternancia de mujeres y hombres en la conformación de listas electorales. La aplicación de dichos principios ha sido progresiva, iniciando con un 20% entre 1997 y 1998, un 30% para el año 2000 y una paridad absoluta (50–50%) en 2007.

La Constitución de 1998 trajo consigo el derecho de las mujeres a tomar decisiones libres y responsables sobre su vida sexual y reproductiva, el reconocimiento formal del trabajo doméstico como labor productiva, la igualdad y corresponsabilidad en la familia y el apoyo a las jefas de hogar, la educación no discriminatoria que promueva equidad de género y la obligatoriedad del Estado de aprobar políticas públicas e institucionalidad para impulsar la igualdad de las mujeres.

Después de la caída de Lucio Gutiérrez, las mujeres organizadas esperaron ser atendidas desde la nueva coyuntura política, pero dicha situación nunca llegó. Por esta razón, algunas agrupaciones de mujeres presentaron a la sociedad una propuesta de Consulta Ciudadana, con temas específicos en torno a sus derechos, y otros más generales sobre el funcionamiento político, social y económico del país. En esa coyuntura, la Asamblea de Mujeres de Quito (AMQ) instaló una veeduría ciudadana al interior del Consejo Nacional de Modernización (CONAM), el organismo estatal encargado de aplicar y sistematizar la consulta. El objetivo de dicha veeduría era garantizar que los procedimientos aplicados en la fase de procesamiento de la información, recojan los principales planteamientos emitidos por la ciudadanía y, en particular, los de las mujeres, aspirando a integrar esos planteamientos en una propuesta que pudiera haberse formulado a partir de la Consulta.

En el año 2007, ante la Asamblea Constituyente recién elegida, los movimientos de mujeres firman con algunas asambleístas el “Pacto por los Derechos de las Mujeres”, el mismo que incluía planteamientos como mantener todos los derechos de las mujeres conquistados en la Constitución de 1998, el Estado Laico que implica el derecho a la libertad de conciencia y a adoptar decisiones, el derecho a la igualdad real o material que conlleva a la aplicación de medidas de acción positiva para compensar situaciones históricas de discriminación el derecho a decidir (las personas tienen derecho a tomar decisiones libres y responsables sobre su cuerpo, salud, vida sexual y reproducción), la paridad (representación paritaria de mujeres y hombres en todas las funciones del Estado, organismos de control, régimen autónomo, gobiernos

seccionales, y en los cargos públicos, sean de elección popular o designación), la justicia de género (protección especial a las víctimas de delitos sexuales y violencia de género, procedimiento judicial no re-victimizante, inversión de la carga de prueba, obligatoriedad de que los fallos se fundamenten en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano), la erradicación del sexismo, machismo, androcentrismo y prácticas discriminatorias, la prohibición de acceso a cargo público, a quien adeude pensiones alimenticias o sea responsable de delitos sexuales o de violencia de género, la conciliación de la labor productiva con la reproductiva, la determinación del valor productivo del trabajo doméstico y compensación con derecho a la seguridad social a quienes lo realizan, y la distribución equitativa de los recursos entre hombres y mujeres.

Una vez elegido Rafael Correa como Presidente de la República, con la Constitución de Montecristi como marco legal y político del Estado, se conformó el primer gabinete con un número casi equivalente de ministras y ministros, designando como Ministra de Defensa a una mujer. En septiembre de 2007, el gobierno promulgó el Decreto N° 620 que declara como política de Estado la erradicación de la violencia de género desde la niñez. Por esas mismas fechas, se inician los programas de emprendimientos productivos de o para las mujeres, así como los mecanismos compensatorios del trabajo doméstico.

Por otro lado, debido a su condición de católico practicante y devoto, el presidente Correa se oponía a respaldar la ampliación oficial de los derechos sexuales y reproductivos aceptados en su país hasta el momento. Uno de los casos más representativos es el referido al derecho a la interrupción voluntaria del embarazo. Durante la elaboración de la Constitución de Montecristi, presentó las razones para su objeción de conciencia con las siguientes palabras: *“... necesariamente vamos a tener posiciones discrepantes en asuntos de conciencia. Somos extremadamente respetuosos de todas las posiciones, y en lo personal, jamás me he creído con la solvencia para tirar ninguna primera piedra. Sin embargo, debo reconocer que, de igual manera, jamás he entendido propuestas como “mi cuerpo, mi elección”, cuando es claro que el embrión, feto o bebé que una madre porta ya no es parte de su cuerpo, y nadie tiene derecho a decidir sobre esa nueva vida. Por ello, por mi formación humanista y cristiana, en caso de que la nueva constitución apruebe la eutanasia prenatal, más allá de lo que ya está estipulado en los códigos actuales, precisamente por cuestión de conciencia sería el primero en votar no en el referéndum aprobatorio”*.

Semejante situación se presenta con el giro que dio la ENIPLA (Estrategia Nacional Intersectorial para la Planificación Familiar y la Prevención del Embarazo Adolescente), la misma que dejaba de involucrar a los Ministerios de Educación, Inclusión Económica y Social, dinamizados por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, para depender directamente de Presidencia e incluir sólo al Ministerio de Salud Pública. Ecuador es uno de los países de la región que presenta muy altas tasas de embarazo adolescente. De acuerdo a los estudios realizados por la OMS y UNESCO, así como al Censo de Población y Vivienda realizado por el INEC en 2010, los embarazos adolescentes habían aumentado un 74% en los últimos diez años, encontrándose en 17% el índice de mujeres entre 15 y 19 años que habían sido madres. Además, el 12% de las mujeres entre 15 y 19 años con discapacidad son madres y el total de embarazos de mujeres con discapacidad de entre 10 y 14 años son producto de una violación.

En Ecuador se reconoce el derecho de la vida desde la concepción, por mandato constitucional, permitiéndose el aborto sólo en casos de violación cuando la víctima es una mujer discapacitada (Código Orgánico Integral Penal, Artículo N° 150, numeral 2, aprobado en 2014). Para el resto de casos representa un crimen, sancionado con pena de prisión de entre uno y cinco años para la mujer y entre dos y cinco para el personal médico que lo facilite.

En el ámbito corporativo, la Dirección Nacional de la Mujer se transformó en 1997 en el CONAMU, órgano rector de las políticas públicas de equidad de género. El paso se dio gracias a la acción del movimiento de mujeres que a esas alturas ya contaba con un importante manejo técnico apto para orientar la aplicación de políticas públicas con enfoque de equidad de género. Una de las características relevantes de la estructuración del CONAMU es la conformación mixta de su directorio: Estado – Sociedad Civil. Posteriormente, el presidente Correa dispuso que el CONAMU se integre a la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPPC), adscrita a la Presidencia de la República. Se impuso así una instancia de intermediación y se disminuyó la autonomía relativa de la que gozaba el CONAMU desde 1997, con el inherente riesgo de superposición de roles y representatividad.

La Revolución Ciudadana no ha logrado constituir una política real de Estado de igualdad de género. No obstante, en los últimos años, la participación política de las mujeres se ha potenciado significativamente gracias a la progresiva sensibilización de la sociedad civil y a los marcos normativos existentes, tales como la ley de cuotas, la

misma que planteaba un porcentaje obligatorio de 30% de participación femenina para candidaturas a funciones públicas en la Constitución de 1998, hasta llegar al establecimiento en la Constitución de Montecristi del criterio de paridad en todas las listas electorales.

De acuerdo a la información de la CONAMU (2008: 15), para el año 2004 se contaba a nivel nacional con 6.3% de mujeres alcaldesas, 23,0% de concejales y 14,9% de consejeras en los GAD. Y en el año 2007, el 41,2% del gabinete ministerial estaba integrado por mujeres, porcentaje nunca antes alcanzado en las gestiones gubernamentales anteriores. Sin embargo, ninguna de las ministras, anteriores o en funciones actualmente, es indígena.

Durante las elecciones de abril del año 2009 fueron electas 40 mujeres como assembleístas, lo que representaba un 32% del total. Como resultado de las elecciones del año 2013, la Asamblea Nacional reflejaba adecuadamente la intensidad de la participación femenina individualizada, encontrándose conformada por un 38% de mujeres y, por primera vez en la historia ecuatoriana, tres mujeres conformaban el órgano de gobierno de dicha Asamblea (presidencia, primera vicepresidencia y segunda vicepresidencia).

Sin embargo, a pesar de este intensivo involucramiento de las mujeres ecuatorianas en el quehacer político del país, es preciso no confundir esa participación individualizada de mujeres, lideresas políticas, con la participación organizada, de carácter asociativo, de colectivos de mujeres en ese mismo espacio. De acuerdo a la información de la CONAMU, en el país funcionan más de 1.500 organizaciones de mujeres.

El desfase entre la participación colectiva organizada femenina y la individualizada resulta chocante al verificar las cifras. De acuerdo a los datos proporcionados por la SENPLADES (2011: 70–71), el nivel de involucramiento de las mujeres en el tejido asociativo es bastante bajo. El 93,3% de todas las mujeres encuestadas afirman nunca haber pertenecido a alguna de estas organizaciones, mientras que el 2,2% ha pertenecido anteriormente pero actualmente ya no lo hace. Tan sólo el 1,9% de estas mujeres se encuentra actualmente participando activamente en este tipo de organizaciones. De las mujeres indígenas encuestadas, el 93,9% afirma no haber pertenecido nunca a organización femenina alguna, mientras que el 1,6% comenta

que a pesar de haber militado anteriormente, ahora no se encuentran activas, siendo sólo el 1,1% el porcentaje de aquellas mujeres indígenas se encontraba actualmente participando activamente en este tipo de organizaciones.

Esta baja participación de las mujeres en organizaciones femeninas se refiere tanto al ámbito rural (1,7%) como urbano (1,0%). Considerando diferenciación por edad, las mujeres entre 35 y 50 años son las que registran un mayor índice de participación (1,4%), frente a aquellas entre 25 y 34 años (1,3%), 17 y 24 años (0,8%) y aquellas mujeres con más de 65 años (0,5%).

5.4. Los movimientos indígenas

El porcentaje de la población indígena en Ecuador con respecto al total poblacional es uno de los temas más discutidos, dependiendo de los criterios que se utilizan para definir esta categoría. El Censo Poblacional del año 2010 menciona que existe algo menos de 7% mientras que los cálculos de las organizaciones indígenas hablan de un 40% (Becker, 2015: 5). Esta severa discrepancia tal vez esté sustentada en el mal uso del criterio discrecional de los responsables directos de realizar el censo, los mismos que en numerosas ocasiones no hacían la pregunta relativa a la pertenencia étnica, sino que ellos mismos decidían dicha respuesta en base a las apariencias del momento (Albó, 2008: 118). Por tal motivo, no dieron mucho espacio a las respuestas propias de autoidentificación étnica de los entrevistados. Dicha arbitrariedad causó graves distorsiones generándose en dicho censo, como previsible resultado, el engrosamiento de la categoría “mestizo” (77,4%).

En la sierra se encuentran 15 pueblos pertenecientes a la nacionalidad kichwa: chibuleos, kañaris, karankis, kayambis, kisapinchas, kitus, natabuelas, otavalos, panzaleos, pastos, puruhaes, salasacas, saraguros, tomabelas y warankas. También viven grupos kichwas en la Amazonía. Además de los kichwas, en la región amazónica podemos encontrar otras siete nacionalidades indígenas: achuar, cofán, secoya, shuar, siona, waorani y zápara. Podemos incluir también a los andoas, quienes luchan actualmente por convertirse en una nacionalidad, a los shiwiar, relacionados con los shuar, y los grupos en aislamiento voluntario tagaeri y taromenane, relacionados con los waorani. Por último, en la costa podemos encontrar seis nacionalidades indígenas: awá, chachi, epera, manta, tsáchilas y wankavilka (GIZ, 2011: 4 – 5).

Auspiciada por el Partido Comunista del Ecuador, en el año 1944 se forma la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), como parte de la CTE, con el propósito de promover los derechos sobre la tierra y a la educación de la población indígena. Posteriormente, una de las primeras organizaciones que surge para luchar por el respeto de los derechos indígenas fue la Asociación Local de Centros Shuar, formada en el año 1961, con el apoyo de los misioneros salesianos. Posteriormente obtienen el reconocimiento oficial del gobierno y se convierten en Federación de Centros Shuar en 1964.

Un dato importante de mencionar es que, al interior del movimiento indígena, el rol de la mujer ha sido desde un principio muy destacado. Esa es la razón por la cual las organizaciones exclusivamente femeninas no han tenido tanto arraigo en el país. Los grandes liderazgos femeninos se han desarrollado al interior de los movimientos indígenas principalmente. En el momento mismo de crearse la FEI, su máximo cargo directivo fue ocupado por una mujer, Dolores Cacuango (Albó, 2008: 121).

Es en 1961 cuando la FEI adquiere una mayor visibilidad, encabezando un movimiento popular solicitando la reforma agraria, la misma que fue promulgada en 1964 y que no tuvo los efectos esperados en la mejora de condiciones de la población indígena. En 1969 se forma la Federación Provincial de Organizaciones Campesinas de Napo (FEPOCAN), con auspicio de los misioneros josefinos. Al igual que ocurrió en el caso de los sindicatos, se desarrolló esta estructura organizativa para detener la influencia de la izquierda militante en las comunidades indígenas. En 1973 cambian su nombre a Federación de Organizaciones Indígenas del Napo (FOIN). Posteriormente, van transformando sus intereses y discurso reivindicativo, vinculando los derechos territoriales a la promoción y defensa de su identidad cultural. Como reflejo de esa transformación, a inicios del nuevo milenio cambian nuevamente su nombre a Federación de Organizaciones Kichwas del Napo (FONAKIN).

En el año 1968, se forma la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC), la misma que luego se convertiría en la FENOCIN. En la cuenca amazónica, los shuar iniciaron en el año 1964 la Asociación de los Centros Shuar, constituyendo una Confederación Shuar a nivel local. Junto con ella, en el año 1972 se formaría ECUARUNARI, organización que representa a los pueblos kichwas de la sierra andina, fruto de una alianza entre activistas indígenas y elementos católicos progresistas, influenciados por el discurso de la Teología de la Liberación. Esta última organización también contó pronto en su máxima dirigencia con una lideresa indígena,

Blanca Chancoso, quien con sólo diecinueve años se convirtió en su secretaria general.

En 1980 el FEINE surge como producto de la discriminación a los pueblos indígenas evangélicos, iniciando una lucha por el respeto a la libertad de culto y la defensa de los derechos fundamentales del ser humano. Ese año también se formó la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), la misma que aglutina a casi la totalidad de nacionalidades amazónicas. Finalmente, en el año 1986 son fundadas la CONAIE y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana (CONAICE).

LA CONAIE está conformada por tres centrales regionales: ECUARUNARI (indígenas de la Sierra, 45% de delegados), CONFENIAE (Amazonía, 30% de representación) y CONAICE (Costa, 25% de delegados). Cuenta desde 1995 con un brazo político, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País”, partido de mayor oposición a las políticas neoliberales y promotor de cambios estructurales orientados a construir una democracia más inclusiva y participativa.

El 4 de junio de 1990 la CONAIE organizó uno de los más importantes levantamientos indígenas de los últimos años, conocido como el Levantamiento del Inti Raymi. La FEI y la FENOC también se plegaron a la movilización, la misma que, entre sus principales conquistas, logró la creación de instituciones del Estado para dictar e implementar políticas públicas a favor de los pueblos y nacionalidades indígenas: la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), la Dirección Nacional de Salud Intercultural, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) y el Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (FODEPI).

Entre los años 1997 y 2006, Ecuador vivió un largo periodo de grave crisis política que desencadenó el derrocamiento de tres gobiernos elegidos democráticamente. Los movimientos indígenas desempeñaron un rol protagónico en dichos acontecimientos. A la caída del gobierno de Jamil Mahuad, Luis Maldonado fue nombrado ministro de Bienestar Social, convirtiéndose en el ministro indígena responsable de una cartera no exclusiva para asuntos indígenas. Al año siguiente, con el triunfo de Lucio Gutiérrez, la CONAIE asume cuatro ministerios, a través de Pachakutik: Relaciones Exteriores, con

Nina Pacari²⁶; Agricultura y Ganadería, con Luis Macas; Educación y Culturas, con Rosa Torres (no indígena); y Turismo con Doris Solís (no indígena). Asimismo, para las elecciones presidenciales del año 2006, Pachakutik presenta por primera vez un candidato propio a la presidencia de la República, Luis Macas.

Una de las reivindicaciones centrales de los movimientos indígenas en Ecuador es la instauración de un Estado plurinacional en el que las estructuras indígenas formen parte constitutiva de dicho Estado. De esta forma, organizaciones como la CONAIE no deberían ser únicamente interlocutores y representantes desde la sociedad civil sino parte estructural interna del Estado, participe directa del proceso de toma de decisiones estratégicas nacionales. Planteado de esa manera, tal como lo afirma Alberto Acosta, *“la construcción de un Estado plurinacional se convierte no sólo en un reto sino en una necesidad”* (2009b: 15). Sin embargo, Rafael Correa entiende la plurinacionalidad como la coexistencia pacífica de varias nacionalidades diferentes en un Estado amplio, donde diversas personalidades, culturas y puntos de vista existen y se reconocen mutuamente, sin que ello implique una exigencia de concesiones de cuotas de poder a un grupo u otro²⁷.

En esa coyuntura, la agenda indígena estaba compuesta por una serie de aspectos reivindicativos que era imprescindible abordar en las discusiones de la Asamblea Constituyente. Para tal fin, la CONAIE presentó esta agenda incluyendo temas como la plurinacionalidad, los derechos colectivos, la gestión de los recursos naturales y la oficialidad de los idiomas, entre otros aspectos. Además, CONAIE y ECUARUNARI establecieron oficinas en Montecristi para cabildear desde el mismo lugar de los acontecimientos. La intención era mantener informados a sus miembros y a la población en general sobre la naturaleza y desarrollo de los debates y, en caso de ser necesario, promover rápida y eficazmente las movilizaciones que hagan falta para incidir políticamente de forma directa.

A la base de estas reivindicaciones había una visión muy específica de Estado y de nación. Este imaginario sociopolítico, cultural y económico estaba basado en una estructura de pensamiento y acción que conocemos con el nombre de “Buen Vivir”. El Sumak Kawsay constituye el eje articulador no sólo de las propuestas políticas de los movimientos indígenas andinos sino que se trata de su filosofía de vida, de su forma de entender el mundo. Alberto Acosta, ex Presidente de la Asamblea Nacional

²⁶ Nombre kichwa de María Helena Vega.

²⁷ Lucas, Kintto. “ECUADOR New Constitution Addresses Demand for “Plurinational” State. Inter Press Service (IPS).

Constituyente, lo define como la *“condición para alcanzar una verdadera calidad de vida, trascendiendo la sobrevivencia, dejando a un lado la opulencia y el consumismo insaciable, del que, como es conocido, se aprovechan unos pocos... y que tiene como fundamento el respeto y el reconocimiento del otro. Pone por lo tanto en práctica aquel principio básico de la libertad, de que mi libertad tiene como límite la libertad del otro. De ese otro con el que constituimos una comunidad social, además de política, en tanto procesamos nuestros acuerdos y desacuerdos. Pero también con ese otro diferente, que pertenece a otra forma o comunidad de vida, que no nos puede ser ajena y debemos respetar todas esas formas de entender la vida, sin embargo, no son posibles sin la base de su origen: la Naturaleza”* (Rodríguez y Páez, 2012, p. 18).

De acuerdo con Pablo Solón, el Vivir Bien (Sumaq Qamaña) o Buen Vivir (Sumak Kawsay) es un proceso aún en construcción que ha pasado por diferentes etapas y experiencias, encontrándose actualmente en controvertida discusión, sobre todo en torno a la forma como aplicarlo y convertirlo en políticas públicas efectivas. Como concepto, teorizado y promovido a fines del siglo pasado, se ha masificado y es usado en diferentes ámbitos por variados tipos de organizaciones. A pesar de haber surgido como propuesta contestataria frente al neoliberalismo, actualmente forma parte del discurso institucional incluso de algunos organismos defensores y promotores de esta ideología. Con la llegada al poder de Evo Morales en Bolivia (2006) y de Rafael Correa en Ecuador (2007), ambos términos se oficializaron a través de sus nuevas Constituciones Políticas, transformándose en referentes de diversas reformas normativas e institucionales y convirtiéndose en parte central del discurso oficial y los planes nacionales de desarrollo en estos dos países andinos.

Esta cosmovisión andina se encuentra basada en sistemas de conocimiento, práctica y organización de los pueblos originarios de esta región sudamericana. En otros pueblos indígenas de América Latina también existen visiones y términos similares como *Teko Kavi* y *Ñandereko* de los guaraní, *Shiir Waras* de los shuar y el *Küme Mongen* de los mapuche. En realidad, tanto el Vivir Bien como el Buen Vivir son traducciones incompletas e insuficientes de los conceptos integrales Sumaq Qamaña y Sumak Kawsay, los mismos que poseen un conjunto más complejo de significados como “vida plena”, “vida dulce”, “vida armoniosa”, “vida sublime”, “vida inclusiva” o “saber vivir”. Se trata de una *“mezcla compleja y dinámica que abarca desde una concepción filosófica del tiempo y el espacio hasta una cosmovisión sobre la relación entre los seres humanos y la naturaleza”* (Solón: 2016: 17). Esta mezcla está

compuesta principalmente por cuatro elementos centrales: a) Visión del todo, b) Complementariedad de diversos, c) Búsqueda del equilibrio, y d) Descolonización.

La visión del todo y su relación con las partes es el punto de partida de esta concepción integral del mundo. La *Pacha* (término que, reducidamente, se traduce como “Tierra”) es la unidad indisoluble de espacio y tiempo, el todo en movimiento constante, el cosmos en permanente devenir. No sólo se refiere al mundo de las personas, los animales y las plantas (*Kay Pacha*), sino también al mundo de arriba (*Hanan Pacha*), donde habitan el sol, la luna y las estrellas y el mundo de abajo (*Ucu Pacha*), donde viven los muertos y los espíritus. En el imaginario colectivo andino, en coincidencia con lo expresado por Albert Einstein, “*la distinción entre el pasado, el presente y el futuro es sólo una persistente ilusión*”. El tiempo y el espacio no son lineales, sino cíclicos. Por esta razón, la noción lineal de crecimiento, progreso o desarrollo no son compatibles con esta cosmovisión. El tiempo avanza en espiral y el futuro se entronca con el pasado. En todo avance hay un retorno y todo retorno es un avance.

De igual manera, en la *Pacha* no existe separación entre seres vivos y cuerpos inertes, todos tienen vida, una vida articulada a las demás vidas como parte del todo. Por ello, tampoco hay separación entre seres humanos y naturaleza. El principio básico de cualquier “desarrollo” es la vida (*qamaña, kawsay*).

Para comprender la complementariedad de los diversos se debe tomar en cuenta que todo tiene una dualidad constituida por opuestos complementarios, no antagónicos. Lo contradictorio convive armónicamente. El individuo y la comunidad son dos polos de una misma unidad. Una persona es tal sólo en tanto trabaja para el bien común de la comunidad a la que pertenece. Sin comunidad no hay individuo y sin seres singulares no existe comunidad. La diversidad enriquece al conjunto y el todo aporta importantes elementos a lo diverso. Por esta razón, el Vivir Bien es un concepto plural tanto por el reconocimiento de la pluriculturalidad humana como por la existencia de la diversidad de ecosistemas en la naturaleza (Gudynas y Acosta, 2011).

En el Buen Vivir, el objetivo de la vida es la búsqueda del equilibrio entre los diferentes elementos que componen el todo. No el progreso permanente, de direccionalidad lineal ascendente. Lo que se busca es una armonía no sólo entre seres humanos, sino también entre los humanos y la naturaleza, entre lo material y lo espiritual, entre el conocimiento y la sabiduría, entre diversas culturas y entre diferentes identidades y

realidades. Como categoría eminentemente dinámica, este equilibrio no es eterno ni permanente, engendra nuevas contradicciones y desencuentros que requieren de nuevas acciones para re-equilibrarse. Es la fuente principal del movimiento, del cambio cíclico en el espacio-tiempo. El objetivo no es llegar a un equilibrio perfecto sin contradicciones pues se trata al mismo tiempo de un punto de llegada y salida para los nuevos desequilibrios, para nuevas y más complejas contradicciones y complementariedades. Es por todo ello que se le confronta directamente con el modelo capitalista de producción, de la dinámica de explotación del hombre por el hombre y hacia la naturaleza. Sin embargo, tampoco es correcto asociarlo directamente al socialismo pues, aunque guarda muchas semejanzas en torno a la concepción del ser humano, de las relaciones comunitarias y con la naturaleza, estas dos concepciones del mundo no presentan necesariamente la misma lógica de desarrollo o progreso.

La descolonización se entiende como el dismantelamiento de aquellos sistemas políticos, económicos, sociales, culturales y mentales que son hegemónicos y que someten al resto, generando desequilibrios. Acabar con la imposición social, política, económica y cultural llegada desde fuera, promoviendo la recuperación de lo propio, de lo que asigna identidad. Implica el desarrollo de la autogestión y la autodeterminación en todos los niveles de la vida.

Todos estos componentes constituyen una sólida estructura de pensamiento que define la forma de hacer política desde el movimiento indígena. Al interior de esta cosmovisión, el componente más controversial es el relacionado con la concepción plurinacional del Estado. Tal como comentaba José Villaroel Yanchapaxi (2008:16), dicha concepción no sólo implicaba reconocer todos los derechos colectivos, especialmente los territoriales y las respectivas nacionalidades indígenas titulares de esos derechos, aspectos en los que las posiciones ya estaban medianamente consensuadas. No se trataba de una demanda étnica como cualquier otra. Implicaba construir el Estado de una manera distinta, con la real participación indígena, autónoma y soberana, en los procesos estratégicos de toma de decisión, especialmente en aquellos relacionados con la gestión de los recursos naturales y la administración pública.

Finalmente, la Asamblea Constituyente aceptó incluir este componente, por lo que la Constitución de Montecristi declaraba que *“Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario,*

intercultural, plurinacional y laico” (Artículo N° 1). Luego, en la práctica política de los siguientes años, nos percataríamos que se trataba sólo de una declaración vaga y retórica pues no se legisló en favor de la construcción de ese Estado plurinacional.

La CONAIE, que había presentado en marzo del 2008 a la Asamblea una propuesta formal para crear un Estado plurinacional, consideraba que esta condición *“fortalece al nuevo Estado mediante la consolidación de la unidad, destruyendo el racismo y el regionalismo, como requisito necesario de la equidad social, política, justicia económica, democracia directa y participativa, el comunitarismo, la Interculturalidad de toda la sociedad, y considera el derecho de todas las nacionalidades y pueblos al control territorial y al autogobierno dentro de Estado Plurinacional Unitario, en igualdad de condiciones con los demás sectores de la sociedad”* (ECUARUNARI y CONAIE, 2007: 5).

Además de soberanista, la plurinacionalidad contenía también una arista contestataria, revolucionaria, pues para promover una participación justa e igualitaria debía hacerlo desde una perspectiva descolonizadora, en coincidencia con los planteamientos fundamentales del Sumak Kawsay.

La oposición de Alianza PAIS a la plurinacionalidad tiene que ver con la necesidad de mantener el control sobre los recursos naturales, base del modelo económico extractivista. Este rechazo está asociado a la preferencia por la figura de la consulta previa como mecanismo participativo ante las decisiones de inversión local en vez de optar por el consentimiento libre, previo e informado, figura más autónoma y participativa. La plurinacionalidad no necesariamente traería la fragmentación o la creación de Estados dentro de Ecuador, como argumentaban los opositores a la iniciativa, pero sí exigiría mayores niveles democráticos y de consenso, así como un ejercicio de libre determinación sobre todos los componentes que forman parte de estas nacionalidades, incluyendo el territorio y los recursos que éste posea. Esto podría representar una seria traba para la inserción de empresas transnacionales explotadoras de los recursos estratégicos nacionales, la mayor parte de los cuales se encuentran ubicados en territorios indígenas. O, visto desde otra perspectiva, también podría implicar delegar la capacidad de establecer contratos con dichas transnacionales, quedando la facultad de elección con cuáles asociarse y bajo qué condiciones en manos de los movimientos indígenas.

No sólo el carácter plurinacional asignaba facultades de decisión a la población indígena sobre los recursos presentes en su territorio. Los derechos colectivos también, reconocidos por los convenios internacionales y recogidos en el artículo N° 57 de la Constitución de Montecristi (Becker, 2015: 174). Por esta razón, para impedir una mayor participación en la gestión de los recursos, no se realizaron demasiados esfuerzos para definir oficialmente cómo se entendía la plurinacionalidad, qué implicancias tenía y, sobre todo, cómo se iba a implementar su mandato. Desafortunadamente, lo mismo ocurrió con los derechos colectivos.

El movimiento indígena ecuatoriano, considerado en los años 80 como el mejor organizado y más influyente en el continente, luego de apoyar la aprobación de la Constitución de Montecristi, iniciará un acelerado distanciamiento de las posiciones gubernamentales, hasta determinar una abierta ruptura inmediatamente después de aprobarse las leyes que favorecieron la explotación minera y de recursos hídricos.

El modelo económico que adoptó la Revolución Ciudadana desde el año 2009 distaba mucho de la imagen proyectada los dos años anteriores. El reimpulso de las actividades primarias, especialmente la explotación de hidrocarburos, hizo saltar las alarmas en los movimientos sociales. El extractivismo impulsado desde el gobierno no se restringía a la explotación minera o petrolera, que quizá es su expresión más evidente, sino también estaba presente en otros sectores de la economía ecuatoriana (Acosta, 2012: 162). La apuesta desarrollista del gobierno de Rafael Correa encuentra hasta el día de hoy uno de sus más importantes pilares en esta forma de producción, entorpeciendo otras posibles alternativas de desarrollo mucho más acordes con el pretendido “cambio de la matriz productiva”. Por esta razón, Alberto Acosta define el proyecto económico de la Revolución Ciudadana como *“neodesarrollista extractivista, de reforma capitalista. No tiene como horizonte un cambio de relaciones sociales, ni un empoderamiento de un poder democrático de los movimientos sociales, sino mejorar la calidad de vida, es decir la matriz capitalista se mantiene, no sólo que no cuestiona el capitalismo sino que se lo refuerza, su objetivo es en definitiva el desarrollo. A esto algunos han llamado posneoliberalismo”* (Ogaz, 2013).

5.5. La población discapacitada

Una de las poblaciones más vulnerables y, al mismo tiempo, con menos capacidad de incidencia y protagonismo sociopolítico en Ecuador ha sido tradicionalmente el colectivo discapacitado. Ocultados por la propia sociedad, la población discapacitada ha estado permanentemente postergada y discriminada, pasando siempre muy serias dificultades para manifestarse y reclamar atención gubernamental a sus necesidades más básicas. La diversidad de discapacidades existentes junto con la ausencia diagnósticos integrales profundizaban las dificultades de atención desde las instancias estatales correspondientes. Esta condición de profunda exclusión sociopolítica no se presentaba solamente entre la proporción de población discapacitada en situación de pobreza pues también en los grupos de personas con discapacidad que poseían más recursos económicos se observaban similares circunstancias.

Con la llegada de la Revolución Ciudadana a la escena política ecuatoriana las cosas cambiaron sustancialmente para esta población. Un total de veintiún artículos y una disposición transitoria dedicados en la Constitución de Montecristi²⁸ dan cuenta de ello, asignándole no sólo programas especializados de atención integral sino especialmente consagrando mayores derechos que el resto de países latinoamericanos, haciendo referencia explícita a la vivienda digna y la participación política. Para hacer operativas esas disposiciones constitucionales, se implementaron iniciativas como el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013 y la creación de la Secretaría Técnica para la gestión Inclusiva en Discapacidades, creada en mayo de 2013.

De manera determinante, la presencia de Lenin Moreno Garcés en la Vicepresidencia de la República del Ecuador, cargo que desempeñó entre los años 2007 y 2013, inclinó definitivamente la balanza en favor de este colectivo. El actual Presidente del Ecuador, puso en marcha en julio del año 2009 la Misión Solidaria Manuela Espejo, programa social innovador cuyo objetivo principal fue el diseño técnico e implementación de políticas públicas integrales a favor de la población discapacitada ecuatoriana a través del diagnóstico integral de su realidad y la aplicación de estrategias de respuestas a corto, mediano y largo plazo. Este programa comprendió tanto intervenciones en áreas como salud, educación y bienestar social como también, debido a su carácter integral, componentes de sensibilización, coordinación interinstitucional y, lo más importante, transformación sociocultural y estructural.

²⁸ Especialmente artículos N° 11, 16, 35, 42, 46 a 49, 51, 61 (párrafo 7), 62, 66, 81, 330, 341, 369, 373 y 381.

La Misión Manuela Espejo constituyó la columna vertebral de lo que Alianza PAIS denominó la *“Revolución de las Discapacidades en Ecuador”*. Estaba compuesta por cuatro grandes bloques de actuación: diagnóstico, respuesta, prevención e inclusión. El primer bloque de actuación consiste en la implementación de un diagnóstico biológico y psicosocial, clínico y genético, de la población discapacitada en todo el territorio ecuatoriano, con especial énfasis en las zonas de más difícil acceso geográfico. Dicho estudio se llevó a cabo entre julio de 2009 y noviembre del 2010, durante 487 días de intenso trabajo en todos los cantones de las 24 provincias del país, a cargo de 314 especialistas cubanos, venezolanos y ecuatorianos. Estos especialistas médicos formaron equipos de trabajo con psicopedagogos, militares y líderes comunitarios. A través de los primeros hallazgos de este diagnóstico podemos apreciar que existe una prevalencia de 2,43 % a nivel nacional, es decir que 2 de cada 100 personas en Ecuador presentan algún tipo de discapacidad y necesitan atención prioritaria. En relación con la tipología de las discapacidades detectadas, el diagnóstico muestra que el 0,78 % de las personas registradas tienen discapacidad visceral como la insuficiencia renal crónica, el 4,8 % discapacidad mental, 9,1 % discapacidad visual, 11,6 % discapacidad auditiva, 12,9 % discapacidad múltiple, 24,6 % discapacidad intelectual y el 36,7 % discapacidad físico motora.

Una vez identificadas las necesidades de las personas con discapacidad, se puso en marcha el segundo bloque estructural de la Misión denominado "Operación Respuesta" con el objetivo de hacer llegar las ayudas técnicas a las personas ubicadas y geo-referenciadas en el diagnóstico. Para esta fase, se identificaron un total de 220,000 personas como destinatarias de las ayudas técnicas, prótesis de miembros y audífonos, así como 74,000 personas para recibir atención médica, psicológica, rehabilitación y medicación. Hasta el mes de enero de 2012 se han distribuido un total de 481 800 ayudas técnicas consistentes, según los casos, en colchones y cojines antiescaras, sillas de ruedas, especiales para evacuar; bastones de diversos tipos, pañales, protectores de colchones, videles, entre otros implementos, junto con 6,429 kits de prevención de escaras y diversos enseres para el hogar. Además, también se distribuyeron 4 580 ortesis y prótesis junto con 10,000 soluciones habitacionales para mejorar las condiciones de habitabilidad de las personas discapacitadas en situación de extrema pobreza y marginalidad. Para asignar a esta respuesta el necesario componente de sostenibilidad operativa también se implementaron veinticuatro Centros de Atención Integral Manuela Espejo (CAIMEs), tres unidades móviles para la prevención de úlceras de piel (escaras) y entrega de

ayudas técnicas, así como tres fábricas de ortesis y prótesis, con capacidad instalada para una producción anual de 1,200 unidades cada una.

Por otro lado, también se ubicaron los casos más críticos, es decir, personas con discapacidad intelectual, física severa o con multidiscapacidades que vivían en situación de extrema pobreza y que fueron, en muchas ocasiones, abandonados por sus familiares. Frente a este escenario, la Vicepresidencia de la República implementó una intervención complementaria, la Misión Joaquín Gallegos Lara, consistente en la visita de los casos severos identificados por la Misión Manuela Espejo, por parte de equipos multidisciplinarios de médicos, psicopedagogos y trabajadores sociales, para registrar a un familiar cuidador o persona que se haga responsable de sus cuidados. La persona cuidadora identificada recibía del Estado un bono mensual de 240 dólares además de medicinas, capacitación en áreas como salud, higiene, rehabilitación, nutrición, derechos y autoestima.

El tercer bloque estructural de la misión, dedicado a la prevención, dinamizó uno de sus fines principales y se complementó con otros programas sociales de cooperación internacionalista cubana como la Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM), al desarrollar los mecanismos necesarios para que la incidencia de casos con discapacidad se reduzca significativamente en el Ecuador. Una de las acciones constitutivas de este componente, por ejemplo, consistió en promover la especialización de los futuros médicos ecuatorianos, en ese momento estudiantes en Cuba, en disciplinas biomédicas como la genética. Sin embargo, tal vez la acción más representativa a nivel de prevención fue la implementación del Programa Nacional de Tamizaje Neonatal "Con pie derecho. La huella del futuro", destinado a la detección y tratamiento tempranos de casos de discapacidad intelectual (hiperplasia suprarrenal congénita, hipotiroidismo congénito, fenilcetonuria y galactosemia), a cargo del Ministerio de Salud Pública.

Las actividades desarrolladas en el marco de la inclusión de la población discapacitada contemplaron la elaboración e implementación de legislación promotora de la incorporación activa de dicha población en el mercado laboral, tanto a través del reclutamiento en empresas ya constituidas a través de un sistema de cuotas como mediante la constitución de empresas propias y emprendimientos sociales. Tanto la Ley Orgánica del Servicio Público (Artículo N° 64) como el Código del Trabajo (Artículo N° 42 numeral 33) en Ecuador obligan a los empleadores que cuenten con un mínimo de 25 empleados que tengan al menos un 4% de personas con discapacidad. De

acuerdo con la información proporcionada por la CONADIS²⁹, en el año 2015 el 70% de las empresas en el país cumplían con la norma de contratación preferente con esta población.

Como parte de las transformaciones sociales planteadas, la Revolución de las Discapacidades buscó subvertir el orden "normal" de las cosas, a través del cual la población discapacitada formaba parte de un colectivo marginal al que, en el mejor de los casos, había que ofrecer caridad y con ello dignificarle. El espíritu de esta innovadora iniciativa fue exactamente el contrario. Es la sociedad la que se dignifica al solidarizarse con esta población respetando sus derechos y compartiendo el pleno ejercicio de su ciudadanía. En palabras de Lenin Moreno: *"Una actividad profundamente humana al servicio de los más necesitados, los más olvidados, la inclusión de los permanentemente excluidos... eso es realmente una revolución"* (Monje, 2013: 606).

Con la incursión de la población discapacitada como colectivo sociopolíticamente visible, ya no sólo para la implementación focalizada de políticas sociales de la Revolución Ciudadana sino también, muy especialmente, como actor político relevante a nivel nacional e incluso internacional, se dio un salto cualitativo en el protagonismo de los sectores tradicionalmente marginados. La metodología y logros de la Misión Manuela Espejo fueron presentados ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Banco Mundial, interesándose ambas instituciones en apoyar económicamente su implementación en otros países como Guatemala, México, Paraguay, Uruguay, Perú, El Salvador, Honduras, entre otros. En el caso de Haití, por ejemplo, la Misión inició sus actividades a mediados del 2012, con apoyo del Banco Mundial. Por su parte, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) adoptó como propia a la misión y declaró el 2013 como el de la inclusión laboral para la población discapacitada.

Un componente absolutamente novedoso y clave de la internacionalización de la misión consistió en la atención que desde el gobierno de la Revolución Ciudadana se brindó a la población discapacitada migrante residente en los Estados Unidos de Norteamérica, España, Italia y Gran Bretaña, tanto para la atención sanitaria directa o las ayudas técnicas como para la acogida al Plan Retorno.

²⁹ <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/4/la-insercion-laboral-de-personas-con-discapacidad-incluye-un-buen-trato>

Tal fue el impacto generado por esta política que en diciembre de 2013, luego de haber finalizado su mandato como Vicepresidente de la República, Lenin Moreno es nombrado por Ban Ki-moon como enviado especial del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas sobre Discapacidad y Accesibilidad. Esta responsabilidad la ejerció en la ciudad de Ginebra (Suiza) hasta el mes de septiembre de 2016.

Después de ser impulsada durante algunos años desde la Vicepresidencia de la República, la Misión Manuela Espejo pasó a ser responsabilidad y competencia directa de los ministerios de línea involucrados de manera directa (principalmente el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, junto con el Ministerio de Relaciones Laborales). Con esta delegación de funciones, la Misión institucionalizó sus objetivos y cumplió su carácter temporal y puntual, impulsando un primer tramo de intervención a profundidad, para luego transferir las respectivas funciones de mantenimiento de la atención a organismos más estables del aparato estatal. Con ello, buscaba la sostenibilidad de la intervención.

5.6. ¿Las clases medias?

Aunque tampoco no se trata de un colectivo tradicionalmente organizado ni que a lo largo de la historia de los grandes procesos de cambio social haya desempeñado un rol protagónico, la clase media ecuatoriana, en especial durante los últimos quince años, se ha convertido en un actor clave para entender la dinámica de transformación sociopolítica en el país. Su conversión en “movimiento ciudadano”, concebido como un sujeto político muy activo pero al mismo tiempo altamente atomizado, impulsó a este colectivo a defender determinados intereses coincidentes de clase. Es a través de esta lucha de intereses que dicho movimiento desagregado se fortalece, haciéndose capaz de incidir decisivamente en el derrocamiento de presidentes como Bucaram y Gutiérrez. Con una agenda inicial definida de corte rupturista, centrada en la necesidad de la reforma política del Estado, promoviendo una profunda recomposición orgánica y, sobre todo, ética, los y las integrantes de este movimiento se convirtieron de manera natural en la principal fuerza social de respaldo al *correísmo*.

Cuando el movimiento sociopolítico Alianza PAIS gana las elecciones en 2006, los intereses de la clase media ecuatoriana se convierten en programa de Estado. Rafael

Correa formó su gobierno acompañado cercanamente por un grupo de técnicos, economistas en su mayoría, sin ninguna experiencia política partidaria y, salvo raras excepciones, con escasa experiencia en movimientos sociales. Provenientes de las clases medias de las tres grandes ciudades del país, la vanguardia de su movimiento representaba muy bien al mencionado estrato social.

Más allá de las importadas nomenclaturas revolucionarias, de las supuestas simpatías con Cuba y de los discursos impostados orientados al socialismo, este movimiento ciudadano nunca planteó realmente una transformación radical de las bases socioeconómicas de la sociedad ecuatoriana, pues dicho cambio no formaba parte de sus intereses. *“Mientras la clase obrera tenía un discurso antisistema y sus horizontes de emancipación se situaban en la superación de la explotación del trabajo y en la necesidad de cambiar las relaciones sociales de producción, y el movimiento indígena ecuatoriano acusaba al Estado liberal de violencia y exclusión y , concomitante con ello, proponía un discurso emancipador sustentado en el reconocimiento de la alteridad y en la no discriminación, los movimientos ciudadanos, en cambio, se plantean la moralización del sistema político liberal, expresado en la despartidización de los organismos de control, de elecciones, y de justicia, y en cambios procedimentales de la representación y el ejercicio del poder que contemplen, entre otras medidas, la revocatoria del mandato, la creación de los mecanismos anticorrupción y la fiscalización al sistema político, las veedurías ciudadanas, etc.”* (Mantilla y Mejía, 2012: 101 – 102). Se trataba de una propuesta de cambio sustancial, cierto, pero de la estructura política del país, de los centros de ejercicio directo del poder para hacerlos más inclusivos, desplazando parte de ese poder detentado por los viejos oligarcas hacia el conjunto de los nuevos decisores ciudadanos, quienes habían logrado consolidarse en el gobierno a través de una agrupación política que los representa genuinamente, Alianza PAIS.

Con respecto a su composición, este *movimiento ciudadano* o *ciudadanía*, tal como comenta Pablo Dávalos, está integrado fundamentalmente por las clases medias urbanas de las grandes ciudades del país (Guayaquil, Quito y Cuenca), no por campesinos pobres, indígenas, obreros o desempleados. Es por ello que no se encuentra identificado con los grandes movimientos sociales históricos en Ecuador ni con sus luchas reivindicativas. Este movimiento ciudadano, que se fue transformando y consolidando progresivamente en los últimos años, es heredero directo de la crisis económica de finales del siglo pasado y de la dolarización de la economía ecuatoriana. Muchos de los y las integrantes de este colectivo construyeron su capital a partir de las

remesas que enviaban sus familiares migrantes en el extranjero, especialmente en USA, España e Italia, manejando otra concepción de país, de nación y de Estado junto con otra perspectiva de desarrollo nacional.

Para el movimiento ciudadano, el cambio que el país necesitaba estaba directamente relacionado con la moralización de la política, esto es la exclusión del ejercicio político de las tradicionales elites corruptas de la llamada “partidocracia”, y la mejora de las condiciones de vida de los grupos de población más vulnerables, los afectados por la crisis económica y el feriado bancario. Dicha mejora de la calidad de vida de las clases más desfavorecidas podría realizarse sin afectar seriamente la estructura de generación y distribución de la riqueza en Ecuador si el gobierno era capaz de generar excedentes y fuentes de ingreso alternativas. Y así lo hizo, a través de la renegociación de los contratos petroleros, los mismos que además terminaron rindiendo muchas más ganancias de las proyectadas gracias al elevado precio del petróleo durante la mayor parte del mandato del presidente Correa. Por tanto, en última instancia, se trataba de repartir mejor los excedentes, no de afectar la propiedad misma de los medios de producción.

“La ciudadanía es ahora algo más que una categoría de la teoría política del liberalismo: es un identificador social, es una marca de los tiempos, es un discurso simbólico llamado a refundar al sistema político desde otras bases, desde otros discursos, desde otras propuestas. Es un discurso de movilización y disputa política. La apelación a la ciudadanía fue la estrategia de convergencia hacia la cual acudieron las clases medias que tuvieron su despertar político en las movilizaciones en contra de Lucio Gutiérrez. Es el membrete políticamente correcto con el cual las clases medias se identificaron sin resistencia alguna y desde el cual podían cambiar radicalmente el sistema político sin tocar la dolarización y la estructura económica” (Mantilla y Mejía, 2012: 114).

En la dolarización del país y su relación con la emigración podemos encontrar los indicadores clave que nos hacen comprender mejor esta resistencia al cambio estructural que presentan las clases medias recientemente politizadas en Ecuador. Luego de la crisis bancaria y el cambio de moneda en el país, un contingente importante de ecuatorianos y ecuatorianas migró al extranjero, afincándose principalmente en España (que recibió casi el 50% del total de emigrantes), USA e Italia. Entre los años 1999 y 2006, un total de 897.411 personas salieron del país y no retornaron. Esta cantidad representaba aproximadamente el 7% de la población total

del país durante esos años o, en términos económicos, el 20% de la Población Económicamente Activa (PEA). Pocos meses después de su partida, dicho colectivo envió permanentemente remesas a sus familiares que quedaron en Ecuador, destinadas fundamentalmente a la manutención del hogar (74%), salud (9,5%) y educación (4%) de los hijos e hijas. Entre los años 2000 y 2001 estas remesas se convirtieron en el segundo rubro más importantes de ingresos nacionales, después de la renta petrolera, sobrepasando significativamente al resto de exportaciones tradicionales como banano, café, flores y camarón. Este flujo de remesas presentó una tendencia anual ascendente entre los años 1999 y 2005, registrándose importantes ingresos al país que fueron desde los 1.084,3 millones de dólares durante 1999 hasta llegar a los 2.317,6 millones de dólares en 2005.

Contrariamente a lo que podría pensarse, de acuerdo a la información proporcionada del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la mayor parte de ese colectivo emigrante no era población en situación de pobreza o extrema pobreza, la que representaba el 27,02% y el 13,09% del total de emigrantes respectivamente. El 59,89% de los emigrantes ecuatorianos durante los años mencionados fueron población en riesgo de pobreza (o también llamada población vulnerable) junto con población solvente económicamente y, en su gran mayoría, población urbana (FLACSO. UNFPA, 2006: 38). Este fue el colectivo que se fortaleció durante los años siguientes al feriado bancario, consolidando una sólida clase media con diferentes objetivos e intereses que la población pobre y extremadamente pobre, especialmente aquella instalada en los espacios rurales del país y mucha de la cual forma parte de las bases de los movimientos sociales.

6. Balance del impacto de la participación ciudadana en el actual contexto

Tal como lo señalamos en el respectivo apartado metodológico, para medir el impacto transformador de los niveles alcanzados por la participación política ciudadana en Ecuador durante los años de implementación de la Revolución Ciudadana, es decir, los cambios estructurales sostenibles ocurridos a partir del ejercicio de dicha participación en el país, usaremos un conjunto de indicadores de cultura política, referidos a la percepción de la democracia, las posiciones de apoyo al modelo democrático, los niveles de satisfacción con dicho modelo, así como la percepción del voto como factor de cambio social, el grado de libertad de la población para participar en política, la valoración del desempeño de los partidos políticos, y los niveles de aprobación de la gestión presidencial.

6.1. Participación política ciudadana efectiva

Uno de los principales sustentos del nivel de logro alcanzado por cada uno de los indicadores antes mencionados es el grado de participación política ciudadana. Al respecto, complementando la información analizada en el capítulo 5 de esta investigación, podemos mencionar que el *Latinobarómetro* también nos muestra que los niveles de participación individual de los ciudadanos y ciudadanas en política ha decrecido significativamente en los últimos veinte años, mostrándose el mayor deterioro luego de la crisis del 1999, bajando de un índice de 12% en relación con las personas que trabajaban frecuentemente en actividades políticas partidarias en el año 1996 a un 6% para el año 2000. Durante los años del gobierno de la Revolución Ciudadana continuó el descenso, bajando del 5% en el año 2006 al 3% en 2015.

De igual forma, el índice de participación en mecanismos participativos no convencionales, como las manifestaciones no autorizadas ha descendido significativamente desde el año 2003, cuando el índice se registraba en 6%, pasando por un 4% en 2005, hasta llegar a un 1% en 2015. Con las protestas autorizadas se mantiene la misma tendencia, registrando esos mismos tres años índices de 10%, 13% y 2% respectivamente.

Según esta misma fuente, para el año 2013 el porcentaje de ciudadanas y ciudadanos ecuatorianos que no habían participado de una manifestación, protesta o marcha en los últimos tres años era de 81,2%, incrementándose este porcentaje en el sector

indígena hasta llegar a 83%. Entre los estratos de edad que asistieron más de una vez a este tipo de actividades destaca el comprendido entre los 26 y 40 años, el mismo que alcanza niveles del 16,7%. Y, aunque aparentemente es más alto el porcentaje de varones indígenas que asistieron a estas manifestaciones más de una vez (8,7% frente a 4,2%) las mujeres presentan un porcentaje muy alto de respuesta ambigua (la alternativa “no sabe”) con un 12,5%. Una probable explicación para el elevado volumen de respuesta evasiva e incluso de la aparentemente baja participación indígena en este tipo de actividades es el incremento de las medidas de represión impuestas por el gobierno en los últimos años (“criminalización de la protesta social”), las mismas que han afectado de manera especial a la población originaria, sus organizaciones y sus dinámicas participativas.

Consultando nuevamente los resultados de la encuesta “Movimientos sociales y participación política ciudadana en Ecuador”, al preguntar por los principales incentivos que encontraban actualmente para participar en los espacios políticos formales e informales, la mayor parte de los encuestados y encuestadas (45%) consideraba que la existencia de instrumentos e instancias oficiales de participación ciudadana motivaban fuertemente la implicación, especialmente de los y las dirigentes sociales de amplia trayectoria y de los jóvenes que inician con mucho entusiasmo su militancia. Debido a que estos instrumentos representaban la materialización de una demanda realizada desde hacía muchos años por parte de los movimientos sociales, sobre todo los indígenas, consideran que es muy necesario aprovechar esa oportunidad brindada desde el gobierno y explotar al máximo las posibilidades que dichos espacios abren. Sin embargo, reconocen que la mayor parte de los espacios formales en los que ellos han participado están diseñados tan sólo nominalmente, pero que en el momento de hacerlos operativos se presentan una serie de problemas de todo tipo (conceptuales, ideológicos, procedimentales, logísticos) que impiden el normal desarrollo de los mismos. Al mismo tiempo, por tratarse en su mayoría de espacios de ámbito local en su mayoría, existe mucha necesidad de adaptación de la normativa general, de complemento de las disposiciones y de sensibilización y capacitación previa para un auténtico aprovechamiento por parte de la ciudadanía.

Por esta razón, la existencia de instrumentos y espacios formales de participación, sin una posibilidad real de incidencia en los procesos estratégicos de toma de decisiones, pueden funcionar al mismo tiempo como un desincentivo o, tal como lo señaló Manuel Antonio González, técnico de proyectos de la Coordinadora de Organizaciones

Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA)³⁰, como un incentivo para la “*participación oportunista*”, es decir, aquella participación que no busca el bien común ni la contribución individual al colectivo, sino que persigue estrictamente el beneficio personal. Por estas características, esta clase de participación es “*presa fácil del clientelismo*”. Esta situación fue ampliamente aprovechada por el gobierno del presidente Correa, el mismo que ha trabajado mucho la cooptación de líderes (actuales y potenciales) de los movimientos sociales.

De las maniobras gubernamentales de acercamiento con un importante sector de la dirigencia indígena también dan cuenta algunos miembros de importantes organizaciones de la nacionalidad Shuar. “*El principal problema es que no tienen ideología política propia. Se preocupan por el bienestar de su gente, pero no desde un plan ideológico bien definido. Esa es la razón por la que son convencidos fácilmente. Incluso perteneciendo a un partido político no tienen ideología clara. Por eso acaban apoyando a Correa cuando les ofrece apoyarlos con obras para el pueblo o darles algún puesto en el gobierno*” (Antonio Jisma, Presidente del Centro Shuar Charap)³¹.

De acuerdo al propio testimonio de los entrevistados, la indefinición ideológica o su carácter funcional representan para algunos líderes de movimientos sociales una estrategia efectiva a la hora de incidir y/o negociar con el gobierno. Afortunadamente, no parece ser el caso de la mayoría, pues esta “estrategia” pragmática es una de las principales causas del debilitamiento de la organización comunitaria y de la deslegitimación de sus líderes.

Por otro lado, la mejora en los servicios públicos también incentiva la participación (20%), en una lógica de reciprocidad y contribución ciudadana, ya que existe la clara conciencia que cuanto más se involucre la población en la gestión pública y el control social, más adecuados estarán estos servicios a las verdaderas necesidades de la población atendida. Esta contribución está fundamentada en lo que algunos participantes denominan “civismo”, es decir, el compromiso ciudadano de aportar lo máximo posible, desde las propias capacidades y competencias, para generar bienestar colectivo. Este es uno de los componentes más trabajado desde el gobierno del presidente Correa, como parte de su campaña de moralización del ejercicio político tanto de las autoridades como de la ciudadanía. Concepciones como la mística política

³⁰ Entrevista en Quito. 12/02/2015

³¹ Entrevista en Quito. 13/02/2015

o el compromiso solidario han constituido los ejes de los procesos de concientización que Alianza PAIS implementó a lo largo de todo el territorio.

Tanto los informantes encuestados como los entrevistados en el presente estudio concuerdan en que lo más destacable del gobierno de la Revolución Ciudadana ha sido la mejora de los servicios públicos, lo que ha redundado directamente en una sustantiva mejora de la calidad de vida de la población, especialmente la más pobre. Sin embargo, a la hora de analizar si esa política pública constituía el primer paso para realizar reformas estructurales a nivel socioeconómico y político, las opiniones se dispersan mucho. Entre las opiniones más consolidadas encontramos un conjunto de informantes (60%) que afirma que estas mejoras son fruto de una coyuntura específica favorable al gobierno, el elevado precio del petróleo, el mismo que le permitió desarrollar una fuerte inversión social pública, con muy buenas consecuencias clientelares. Un 20% afirma que si forman parte de un programa de reformas que sólo está destinado a realizar mejoras cosméticas, siempre y cuando éstas no afecten directamente la actual correlación de fuerzas políticas existentes. Finalmente, un 8% de las y los participantes de las entrevistas están convencidos que estas mejoras son temporales y que desaparecerán en cuanto el mercado de hidrocarburos sea menos favorable.

Para propiciar el involucramiento directo de la población en la implementación de políticas públicas se recurre a la promoción de formas tradicionales de reciprocidad, tanto desde el gobierno como desde las propias autoridades comunitarias. *“la minga es nuestra forma de colaborar. Con eso nos ayudamos para las tareas comunitarias, en beneficio de todos, o para apoyar a nuestros compañeros y compañeras cuando recién se casan, tienen algún problema, o alguna otra situación de dificultad”* (Agustín Tiwi Jisma, representante del Centro Indígena Shuar Taikiwa)³²

Otro de los importantes incentivos para la participación según la opinión de los encuestados (28,6%) es la posibilidad de contribuir a generar importantes cambios sociales que apunten a la mejora de las condiciones de vida de la población ecuatoriana. Asimismo, el manejo de información relevante junto con la posibilidad de participar directamente en actividades de Control Social (16,7%), en una lógica de veeduría y supervisión ciudadana, también forman parte de los incentivos más representativos para la participación.

³² Entrevista en Quito. 21/02/2015

“Hemos tenido algunas oportunidades para cambiar las cosas. En el gobierno de Lucio (Gutiérrez) fue más claro, pero las cosas no salieron bien. Al llegar Correa al gobierno, pensamos que algunos espacios podríamos alcanzar, sobre todo los relacionados con el desarrollo rural, la cultura, la identidad. Por eso se le entregó el bastón de mando en Zumbahua al empezar su mandato. Y por eso también se lo retiraron por incumplido. Pero hasta ahora algunos siguen pensando que desde el actual gobierno se podrá formar la plurinacionalidad. Es por eso que se ha formado la Alianza Indígena por la Revolución Ciudadana”. (Antonio González, técnico de proyectos de COICA)³³. Sin embargo, un alto porcentaje de entrevistados y entrevistadas (57%) coinciden en que el signo característico de la relación entre los movimientos indígenas y el gobierno de la Revolución Ciudadana ha sido la persecución política y la criminalización de la protesta social.

Con respecto a los obstáculos que se presentan para la participación, los encuestados propusieron como el principal de ellos al clientelismo (43%), condicionamiento que cierra posibilidades reales de participación a las organizaciones que no necesariamente se identifican con las opciones políticas del gobierno. A las posturas clientelistas también le añaden lo que denominan “*entreguismo*”, en alusión al abandono de la ideología propia, “*entregada a cambio de favores políticos, materiales y económicos (...) Nosotros creemos en el Sumak Kawsay, desde nuestros antepasados. Esa es la ideología que nos guía. El gobierno también la conoce y dice defenderla, pero luego con sus acciones no lo demuestra. Cuando explota el petróleo en zonas de reserva ecológica y permite que la misma empresa estatal cause tanto daño a la naturaleza, en su propio territorio, no está entendiendo que es el Sumak Kawsay*” (Bercelino Noteno, Presidente de la Comunidad Cofán Playas del Cuyabeno)³⁴.

Este elemento fue muy comentado por la mayor parte de los y las informantes de esta investigación pues se viene presentando cada vez con mayor intensidad, en la medida que las redes clientelares y los casos de corrupción se expanden, abarcando nuevos ámbitos y territorios dentro del país. Además, como ya hemos visto, el clientelismo ha sido una de las estrategias más agresivas utilizadas contra el movimiento indígena, en el afán de cooptar el máximo posible de dirigentes y causar una ruptura en la unidad de las organizaciones y de sus propuestas.

³³ Entrevista en Quito. 12/02/2015

³⁴ Entrevista Quito, 16/01/2015.

El mayor éxito de esta estrategia clientelar radica en que a través de ella un significativo porcentaje de la población indígena fue captada, aprovechando su acercamiento inicial a las tesis de Alianza PAIS, aunque en un primer momento se tratase de un apoyo crítico que poco a poco se fue convirtiendo para algunos integrantes del movimiento en respaldo incondicional conforme se condicionaba dicho apoyo con una serie de prebendas. Este sometimiento político es criticado incluso dentro del mismo movimiento indígena, el mismo que actualmente se encuentra muy dividido. Así lo constata Marcela Choloquina Choloquina, dirigente indígena kichwa de la provincia de Cotopaxi, vicepresidenta de la Asociación de Mujeres de las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (AMJUPRE), quien comentaba defraudada que *“tenía la impresión de que este gobierno (...) iba a comprender la voz de la ciudadanía (...) pero ha sido una equivocación”*³⁵. Esta posición también es sustentada por el académico Luis Enrique Maldonado Ruiz, catedrático de la Universidad Indígena Intercultural de Ecuador, al constatar actualmente la existencia de dos vertientes en el movimiento indígena. La primera corriente es de carácter amplio y representa al movimiento como expresión política general, incluyendo incluso puntos de vista, expectativas e intereses no indígenas. La segunda vertiente es más específica, “profesionalizada”, y está representada por Pachakutik, como brazo político de la CONAIE.

La falta de autonomía y/o independencia (33%), es decir, de suficiente capacidad para opinar y decidir desde sus propios criterios, ha sido otro de los impedimentos para una mayor participación ciudadana. Existen espacios en los que la censura está más desarrollada que en otros, por ejemplo, en los espacios relacionados con la gestión sobre los recursos naturales o las decisiones de inversión pública. Todo ello asociado a la burocracia y las trabas administrativas (20%) desincentivan el involucramiento ciudadano más activo. Los participantes de la presente investigación también resaltan la creciente tendencia del gobierno a la censura y proscripción del ejercicio político independiente, usándolo como instrumento de represión recurrente ante el uso de mecanismos no convencionales de participación por parte de los movimientos sociales tales como las manifestaciones o movilizaciones populares. Los líderes sociales y movimientos de la región amazónica han sido especialmente afectados por esta actitud intolerante del gobierno.

³⁵ Entrevista Quito, 15/01/2015.

“Los principales elementos que han limitado la participación han sido la falta de autonomía y la persecución. La falta de autonomía porque el ejecutivo controla el quinto poder o Consejo de Participación Ciudadana y demás aparatos y funciones del Estado. Además por los procesos de cooptación de organizaciones y dirigentes y procesos de división intencionada de las organizaciones que no pudieron cooptar. Persecución por la criminalización de la resistencia social. Hay alrededor de 200 dirigentes populares con cargos del tipo de terrorismo y sabotaje; ni uno solo es de las clases dominantes. La denostación pública en las `sabatinas` presidenciales son otra forma de reprimir a los sectores populares... este comportamiento ha sido constante durante todos los años que lleva Correa de presidente, desde el principio”. (William Lucitante, Vicepresidente de la Federación Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador – FEINCE)³⁶.

Con esta declaración, el dirigente cofán nos estaba confirmando la persecución dirigida por el gobierno contra las autoridades indígenas y campesinas que, en defensa de sus tierras y recursos naturales, se oponían al modelo extractivo impulsado por la Revolución Ciudadana. *“Un buen ejemplo de la criminalización de la protesta social que hace el gobierno es el compañero Javier Ramírez, líder contra la explotación del cobre de Intag. 10 meses de cárcel por rebelión ha pasado”.* Ramírez formaba parte de una cooperativa comunitaria exportadora de café orgánico en la provincia de Imbabura, conformada por trescientos socios. En septiembre de 2017 se mantenía ante el gobierno la solicitud realizada desde la CONAIE de 207 pedidos de amnistía a líderes indígenas que se movilizaron pacíficamente en defensa de sus derechos comunitarios.

La organización comunitaria constituye uno de los pilares de la adecuada participación política ciudadana. El respaldo de los movimientos sociales a las dinámicas participativas a lo largo de la historia ecuatoriana ha potenciado su capacidad para generar cambios en el escenario sociopolítico. Sin embargo, como ya hemos visto anteriormente, el gobierno de la Revolución Ciudadana ha motivado la participación individual coyuntural desde un primer momento y, en general, el protagonismo ciudadano atomizado. De acuerdo a la información de la encuesta “Movimientos sociales y participación política ciudadana en Ecuador”, el 57% de los entrevistados confirma su apuesta por la organización prefiriendo la participación política corporativa a la individualizada frente a un 29% que opta por una dinámica más personal. Al

³⁶ Entrevista Quito, 22/02/2015.

respecto Roberto Aguinda, presidente de la Nacionalidad Originaria Ai Kofan Ecuador (NOAI'KE)³⁷ opina que *"hay motivos de aislarse y actuar en torno al interés personal (que lleva a la `participación oportunista`)*. *El propio Presidente acostumbra decir que la gente no necesita de la CONAIE ni de los sindicatos porque pueden hablar directamente con él, porque las organizaciones como la CONAIE manejan agendas corporativas"*.

El gobierno de la Revolución Ciudadana ha establecido un canal directo de comunicación con el presidente Correa, el mismo que se abre sin mayor dificultad para aquellos que se muestran más cercanos al movimiento Alianza PAIS. *"El problema está con los que no pensamos igual, los que tenemos algunos temas de protesta, con los que no estamos de acuerdo con lo que hace el gobierno. Mientras necesitaban de nuestro apoyo no hubo problemas importantes. Pero cuando hicieron alianza con otros grupos políticos, el movimiento indígena no importó mucho para ellos"* (Nina Gualinga, representante del Colectivo de Mujeres de la CONFENIAE)³⁸.

Esta actitud es percibida por los informantes de esta investigación como un signo de prepotencia y autoritarismo por parte del gobierno, al manipular los mecanismos de participación y diálogo de acuerdo al color político del interlocutor. El 57% de los participantes de la encuesta afirmaron que esta no era una actitud correspondiente con el ejercicio democrático y que, en este sentido, la actitud del gobierno es igual a la de los anteriores que no supieron reconocer y atender las necesidades específicas de participación de la población indígena y pobre del país.

Como parte del discurso oficialista, al hablar el presidente Correa de "agendas corporativas" se está refiriendo a los intereses gremiales, organizativos y/o de clase o étnica que teóricamente son representados por los movimientos sociales en tanto son legítimos representantes de sus bases. Las agendas institucionales suelen diferenciarse de los intereses de sus participantes cuando las dirigencias toman distancia de las bases e instrumentalizan las organizaciones comunitarias en beneficio propio. Debido al gran nivel organizativo de movimientos como la CONAIE y sus variados mecanismos internos y externos de control social, es difícil imaginar que una situación de esas características tenga una larga duración.

³⁷ Entrevista Quito, 18/01/2015.

³⁸ Entrevista en Quito. 21/02/2015

De igual manera, para llevar a cabo una adecuada participación es también necesario, entre otros elementos, contar con información clara, suficiente y oportuna. La falta de esta información (17%) o, lo que es peor, la existencia de fuentes de desinformación (14%), han sido elementos perturbadores que han trabado a la población el libre acceso a los procesos participativos. *“La información de los procesos y de los instrumentos de participación no se difunde desde el gobierno. Se trata de conocimiento especial, selecto, que sólo maneja un grupo privilegiado cercano al poder. Se supone que hay instituciones encargadas de este trabajo, pero no funcionan. No son efectivas. Y es porque esta información da muchas ventajas a quienes la tienen. Casi siempre son personas cercanas o del gobierno las que se aprovechan de estos conocimientos, un grupo muy reducido, que siempre es el mismo”* (Antonio González, técnico de proyectos de COICA)³⁹.

Los encuestados también mencionan el hecho de haber encontrado, en determinadas ocasiones, obstrucciones concretas a su participación mediante actos discriminatorios específicos (20%), tanto por razón de ideas como de pertenencia a grupo étnico. En el caso de la discriminación por causas étnicas, esta actitud mostrada por algunos funcionarios se ha visto respaldada y reforzada por reiterados contenidos explícitos en discursos oficiales de altos dirigentes del gobierno, los mismos que incluyen alusiones despectivas como *“ponchos dorados”*⁴⁰ (al referirse a determinados líderes indígenas) o *“indigenismo infantil”* (expresión contra fundamentos políticos opuestos al extractivismo).

En relación con los beneficios alcanzados a través de la participación, todos los encuestados afirman no haber alcanzado ninguno en el ámbito personal, pero sí diversos para provecho comunitario. La mayoría de los participantes de la encuesta (57%) afirma que la participación ciudadana facilitó la implementación de diversos proyectos de inversión social (ambientales y de generación de ingresos) trayendo consigo una significativa mejora en la calidad de vida de la población y diversas oportunidades para seguir trabajando e implementando un mayor número de iniciativas sociales.

³⁹ Entrevista en Quito. 12/02/2015

⁴⁰ El término *“ponchos dorados”* apareció en el año 1998, como un término peyorativo y racista usado por la oligarquía ecuatoriana. Actualmente, sigue siendo usado incluso por altos funcionarios de la Revolución Ciudadana, incluido el propio presidente. Por otro lado, durante la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz (noviembre 2012), Rafael Correa realiza unas declaraciones al diario El País donde manifestó lo siguiente: *“Siempre he dicho que lo más peligroso es el izquierdismo del todo o nada y hasta el indigenismo infantil, que la pobreza es parte del folclore, que la gente viva en la miseria pero qué bonito paisaje. Ya en 2009 dijimos ‘vamos a explotar el potencial minero’”*

6.2. Participación ciudadana e incidencia política

Asimismo, esta participación ha facilitado y potenciado la apertura y permanencia de algunos espacios de intercambio y discusión como las Mesas de Diálogo (20%) y los Presupuestos Participativos (14%). Desde estos espacios se han logrado relativos niveles de incidencia política (13%) al hacer llegar inquietudes, expectativas, requerimientos y un buen número de iniciativas específicas ante las autoridades de gobierno participantes. Se trataba de la primera vez que se ha tenido oportunidad de realizar estas actividades con funcionarios de alto nivel, más allá de las visitas electorales o los breves espacios de diálogo en el marco de alguna protesta o manifestación popular. Algunas de estas inquietudes fueron atendidas, considerando este espacio clave para el logro de algunas conquistas sociales puntuales y de fácil tramitación.

Otra de las ventajas de participar en estos espacios de incidencia política es la posibilidad de formar parte del grupo ciudadano responsable de realizar eventualmente labores de control social, seguimiento del cumplimiento de las políticas sociales a nivel local y evaluar los efectos e impactos alcanzados por la aplicación de determinado programa o proyecto, sean éstos de carácter oficial o no. Sin embargo, los espacios abiertos para este tipo de actividades de control son menos frecuentes y mucho más restringidos en cuanto a las responsabilidades asignadas a la población, a los prerrequisitos para formar parte de ellos y a su capacidad efectiva en la toma de decisiones estratégicas.

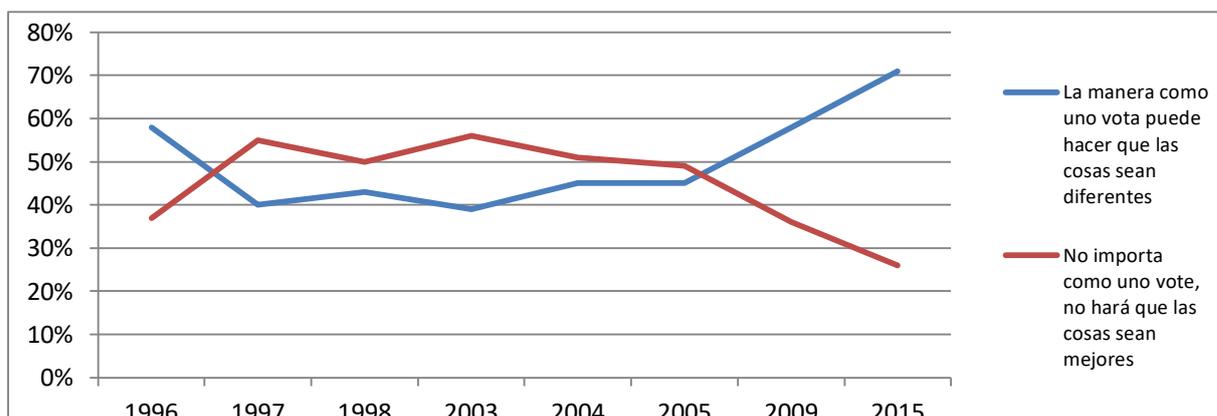
En opinión de la mayoría de entrevistados, existen serias dificultades en el desarrollo de espacios efectivos de incidencia política. El recurso más frecuente es el uso de mecanismos no convencionales como la protesta y la manifestación pública. Un 80% de ellos coinciden en la necesidad de reglamentar mejor los espacios participativos existentes pues, lamentablemente, no están funcionando como debería. *“Y esto se debe a la actitud poco democrática del gobierno, el que frecuentemente desacredita nuestras luchas por nuestros legítimos derechos”* (Luis Mendua, Presidente del Centro Cofán Sábalo)⁴¹.

⁴¹ Entrevista en Quito. 21/02/2015

Estas visiones críticas presentadas por personas que tienen una fuerte actividad gremial y política en sus respectivos movimientos sociales no siempre se corresponden con la imagen presentada desde los organismos oficiales, sean éstos nacionales o internacionales, o incluso la reflejada a través de algunos instrumentos de recolección de información y opinión como el Latinobarómetro, por ejemplo. Por ello, es importante analizar estos puntos de encuentro y discrepancia para triangular la información y clarificar los matices que se pueden presentar en las apreciaciones y experiencias de los diferentes grupos de actores involucrados en el proceso de transformación social en Ecuador llevado a cabo durante los últimos años

Gráfico N° 10

Ecuador: Percepción del voto como instrumento de transformación social (1996 – 2015)



Fuente: Latinobarómetro 2015. Elaboración propia

Como parte del cambio en el imaginario político de la ciudadanía en el país, después de un largo periodo de desconfianza en la auténtica capacidad del sufragio como elemento político transformador de la sociedad, desde el año 2009 asistimos a un proceso de renovación de la confianza popular en el voto. Sin duda, las estadísticas mostradas por el Latinobarómetro evidencian el gran impacto generado por el discurso político de Alianza PAIS y su apuesta por el voto como principal instrumento efectivo de legitimación y cambio social. Mayoritariamente, la ciudadanía ha asumido este rol clave, convenciéndose a sí misma que ésta es la herramienta más importante para garantizar su participación en el proceso de transformación y expresar su voluntad. Consistentemente, en 2015 el grupo etario que muestra mayores niveles de confianza en el voto como instrumento de cambio social es el comprendido entre los 26 y los 40 años (73,1%), el colectivo juvenil que va adquiriendo un mayor protagonismo en el

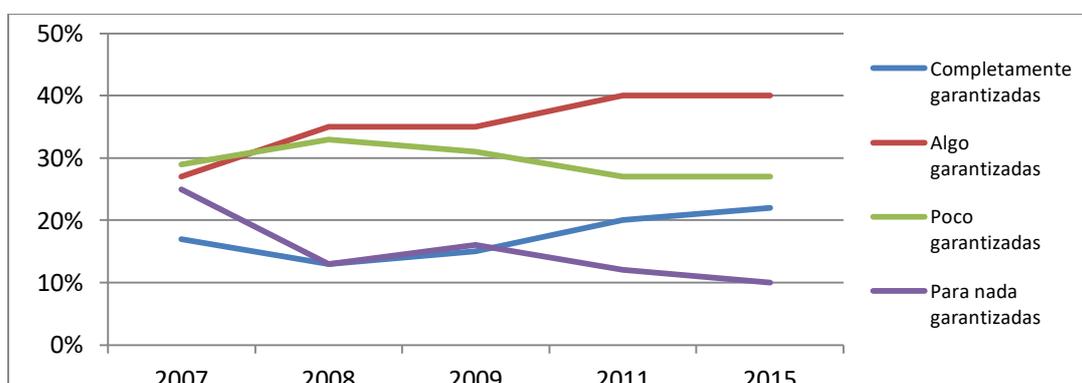
escenario político nacional. También guarda consistencia con la consolidación de la confianza en el voto a lo largo de los años pues en el año 2005 era precisamente el grupo de 16 a 25 años el que mayor nivel de confianza mostraba (48%), mientras que el grupo comprendido entre los 26 y 40 años presentaba un índice de 46,4%.

De esta forma, observamos una progresiva armonización del imaginario político, donde la dinámica participativa de la ciudadanía a través del voto cobra cada vez mayor relevancia. En el lapso de 19 años, la confianza en el poder transformador del sufragio ha pasado de 58% en 1996 a 71% en 2015, decreciendo simultáneamente el pesimismo con respecto a dicho poder (de 37% a 26%). En ambos casos, los mayores niveles de incremento y decrecimiento respectivamente se dan en el periodo 2005 – 2015 (de 45% a 71% para la confianza y de 49% a 26% para el pesimismo).

Aunque progresivamente, el sector femenino ha incrementado sus niveles de confianza en el poder del sufragio, pasando de 36,3% en 2003 a 69,8% en 2015, ha sido la población masculina la que ha demostrado a lo largo de ese mismo periodo una mayor confianza, pasando de 41,3% a 73% durante estos mismos años. De manera consistente con los argumentos anteriormente expuestos, el escepticismo ante la capacidad transformadora del sufragio se encuentra mayoritariamente afincado en el sector femenino, decreciendo de manera constante y significativa entre 2003 y 2015 de 56,2% a 27,7%. Entre los varones también se presenta una reducción en las mismas proporciones durante este periodo, bajando de 56,7% a 25%. Tal como se puede apreciar en el gráfico N° 10, es durante los años de la Revolución Ciudadana cuando se reportan los incrementos más significativos a favor de la confianza y en contra del escepticismo ante el sufragio.

Gráfico N° 11

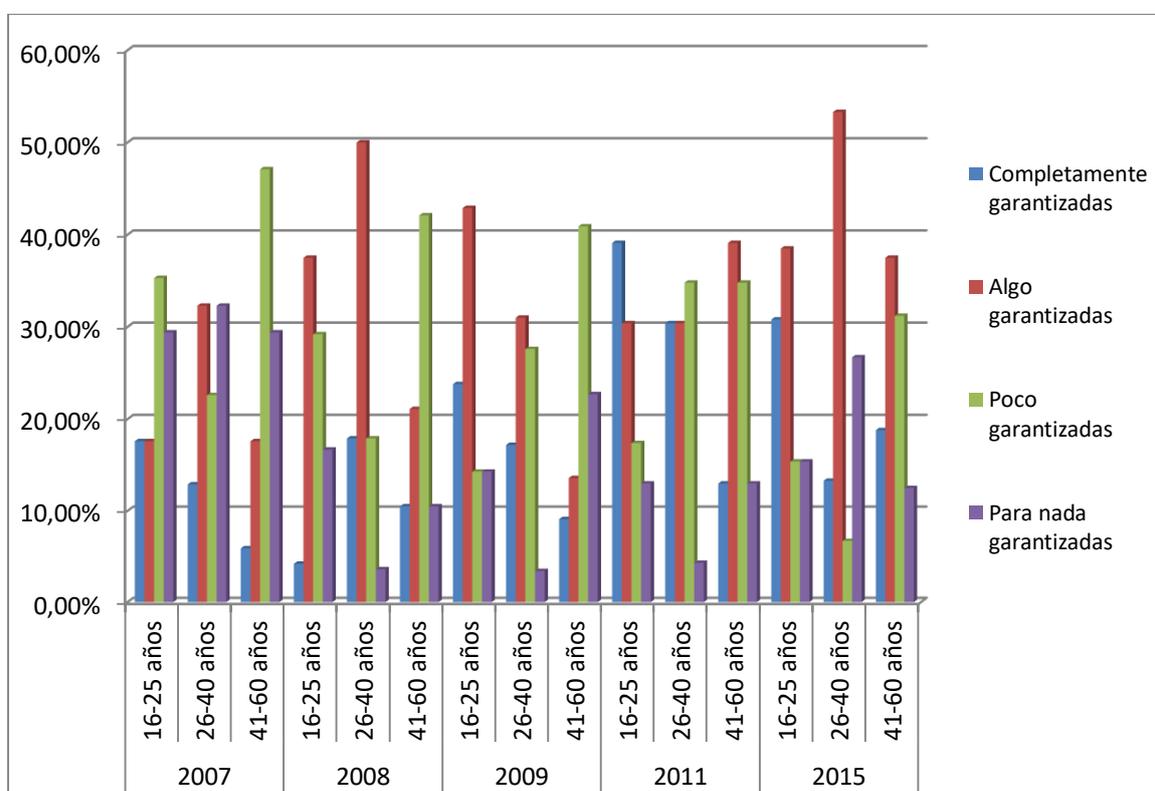
Ecuador: Grado de libertad para participar en política (2007 – 2015)



Fuente: Latinobarómetro 2015. Elaboración propia

Sin embargo, entre la dirigencia indígena amazónica las cosas no son tan claras. Aunque se reconoce la importancia del voto como expresión de la “voluntad popular”, se considera un mecanismo absolutamente insuficiente y susceptible de manipulación y compra. *“Votar puede significar algo de cambio, pero si eso no está acompañado de acciones de movilización y protesta, las autoridades no hacen caso. Muchas veces el voto es como un cheque en blanco. Das tu apoyo a las propuestas, pero no estás segura si las van a cumplir o si, como hacen muchos, se van a olvidar de todo cuando ganan”* (Elva Digua, dirigente de FICCKAE)⁴².

Gráfico Nº 12
Ecuador: Grado de libertad para participar en política en la población indígena por segmentos de edad (2007 – 2015)



Fuente: Latinobarómetro 2015. Elaboración propia

Por su parte, el Latinobarómetro nos muestra una realidad distinta, en la que los niveles de confianza con respecto a las garantías con las que cuenta la población ecuatoriana para participar libremente en política han crecido ligeramente entre los años 2007 y 2015, pasando la calificación de “*completamente garantizadas*” de 17% a 22%, mientras que la calificación de “*algo garantizadas*” pasó de 27% a 40% durante

⁴² Entrevista en Puerto Francisco de Orellana (El Coca), 21/02/2015.

el mencionado periodo. De igual manera, la completa desconfianza en las garantías otorgadas por el gobierno para que la población participe libremente en política ha descendido significativamente, bajando del 25% al 10% en el mismo periodo de análisis.

En el caso de las mujeres, el incremento del nivel de confianza registrado desde el año 2007 ha sido permanente, logrando cambiar incluso cualitativamente la calificación. De esta forma, han pasado de un porcentaje mayoritario de 28,3% favorable a la calificación de “poco garantizadas” ese año a un índice mayoritario de 40,3% calificando las condiciones básicas de participación política como “algo garantizadas”. Incluso, se puede observar el mismo comportamiento en el indicador si comparamos los datos registrados por las mujeres indígenas, las mismas que presentan un nivel de confianza de 43,8% en el año 2015 para la opción mayoritaria de “algo garantizadas”.

Si analizamos los niveles registrados entre la población originaria participante del Latinobarómetro, nos percatamos que entre el 2007 y el 2008 hay un cambio sustantivo en la calificación mayoritaria, pasando de 34,2% para la calificación “nada garantizada” a 35,7% para “algo garantizada”. A partir de ese momento se van mostrando incrementos en esa calificación mayoritaria, hasta llegar a un nivel de 40,7% en 2015. Esto nos muestra un cambio positivo de imagen con respecto a las posibilidades efectivas de intervenir en política, evidenciado por uno de los colectivos más críticos frente al gobierno del presidente Correa. Sin embargo, a pesar de esta significativa mejora, aún existe en 2015 un núcleo de 15,3% de los entrevistados indígenas que siguen calificando la situación como negativa, encontrándose “nada garantizada” la libertad de actuación política, mostrando la actual división generada en el movimiento durante los años de Revolución Ciudadana. En este grupo se encuentran importantes dirigentes de nacionalidades amazónicas y andinas, los mismos que ven seriamente reducidos sus márgenes de actividad política y sus niveles de seguridad personal y colectiva. *“Ha aumentado muchísimo la persecución, en un ambiente de criminalización de la protesta social. Los dirigentes tenemos que cuidarnos mucho y trabajar por el desarrollo sostenible de nuestros pueblos. En este ambiente no nos sentimos seguros”* (Justino Piaguaje, Presidente de la Organización de la Nacionalidad Secoya del Ecuador – OISE).

Esta mayoritaria mejora en la visión de las condiciones para el ejercicio político implica especialmente tanto a jóvenes y adultos indígenas entre los 26 y 40 años como a los mayores de 40. El año en el que mostró un mayor entusiasmo el grupo comprendido

entre los 26 y 40 fue 2008, alcanzando un 50% la calificación mayoritaria “algo garantizada”. Esa calificación en dicho grupo se ha mantenido en los años siguientes, llegando a 53,3% en 2015. También es importante anotar que el grupo de edades comprendidas entre los 41 y los 60 años mejoró cualitativamente su calificación durante el periodo analizado, pasando de un mayoritario 47,1% en el calificativo “poco garantizado” para el año 2007 a un mayoritario 37,5% en la calificación “algo garantizado” para el año 2015-

6.3. Participación ciudadana y democracia

En relación con el tercer nivel de medición, el Latinobarómetro nos muestra el indicador de confianza por parte de la población ecuatoriana en la democracia como modelo preferente de organización social, garantía de estabilidad política y espacio privilegiado de participación política ciudadana, debemos mencionar que ha ido significativamente en aumento a partir del año 2010. Esta tendencia tal vez se encuentre influenciada no sólo por la participación ciudadana a través de los mecanismos convencionales sino también, y muy especialmente, por los incidentes desarrollados en el país durante la insurrección policial del 30S. La mayor parte de la población tuvo la sensación que lo poco o mucho avanzado durante esos casi cuatro años de gobierno de la Revolución Ciudadana se encontraba en serio peligro y que estaba a punto de volver un nuevo periodo de ingobernabilidad y caos político. *“El 30S se vio una importante división en el movimiento indígena. No estábamos de acuerdo todos en qué hacer, cómo intervenir. Durante la sublevación policial hubo mucha inquietud en los movimientos sociales y mucho debate. Aunque la mayoría estábamos en contra del levantamiento, había dirigentes que pensaban que era una oportunidad. Ganaron las posiciones de manifestarnos a favor de la estabilidad y la gobernabilidad política”* (Atahualpa Oviedo, Animador cultural indígena)⁴³.

Al mismo tiempo, los sucesos ocurridos ese día también parecen haber influido en aquellos ciudadanos y ciudadanas que prefieren un gobierno autoritario “dependiendo de las circunstancias”, pues su porcentaje decreció mucho a partir de esas fechas. Estas tendencias de opinión las podemos constatar con los datos proporcionados por el Latinobarómetro 2015, el mismo que nos muestra que desde el año 1996, ante la expresión *“La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”*, el pueblo

⁴³ Entrevista en Quito, 20/02/2015.

ecuatoriano ha mostrado un apoyo generalmente mayoritario pero fluctuante. Los porcentajes más altos de respaldo se presentan durante los años 1998 (57%), 2007 (64%), 2010 (64%) y 2015 (71%), mientras que los más bajos están registrados en los años 1997 (41%), 2001 (40%), 2005 (43%) y 2009 (43%). Durante los años de implementación de la Revolución Ciudadana la brecha de fluctuación se cerró considerablemente, si no consideramos la fuerte baja del año 2009, manteniendo un promedio de respaldo de 58% con una importante subida en el 2015 en el orden del 71%.

Los años en los que verificamos esta consolidación democrática en Ecuador coinciden con el fortalecimiento de los mecanismos de integración regional. Organismos como la UNASUR, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), donde el país sudamericano participa directamente, se van fortaleciendo durante este periodo, adquiriendo mayor legitimidad y protagonismo ante la comunidad internacional. Estas instancias de integración, en especial UNASUR, han funcionado como garantes directos del orden democrático a nivel regional, interviniendo diplomáticamente ante sucesos de desestabilización como el 30S. La preocupación por la estabilidad institucional forma parte de su mandato corporativo pues todos estos organismos, contemplando en sus estatutos de constitución y funcionamiento cláusulas de defensa de la democracia como requisito indispensable de pertenencia y buen funcionamiento. Estas cláusulas imponen sanciones tales como cierre de fronteras o suspensión de relaciones comerciales para aquellos Estados rompan el orden democrático⁴⁴.

La necesidad de fortalecer la integración regional ya había sido asumida desde hacía mucho tiempo por los movimientos sociales, los mismos que poseen una mayor vocación internacionalista. Uno de los más claros ejemplos lo encontramos en la COICA. *“Nuestro deseo de participar en la política es unirse a la causa justa, porque los hispanohablantes no toman en cuenta a las nacionalidades, a los pueblos sólo lo utilizan para su participación política. Necesitamos ser fuerte y eso se puede con la unión de todos los movimientos. Por eso es muy importante la unión en Ecuador y en toda América Latina”* (Roberto Espinoza, asesor de COICA⁴⁵)

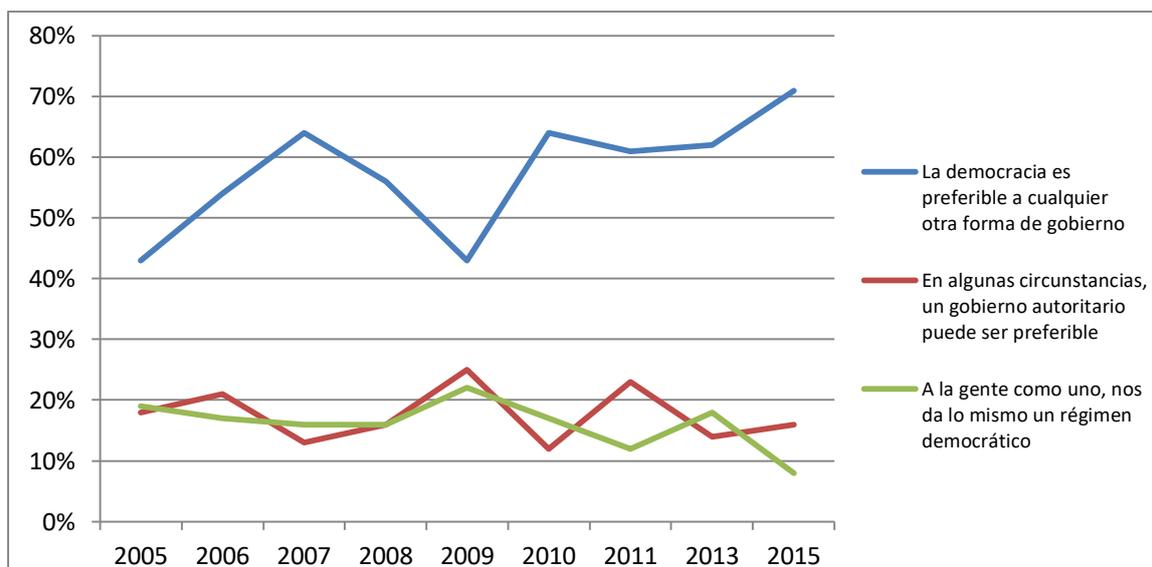
⁴⁴ Actualmente estos espacios de integración regional están en crisis debido al repunte del número de gobiernos de derecha en la región. En este proceso, fueron decisivos los cambios de gobierno de Brasil en agosto de 2016 con Michel Temer y de Argentina diciembre de 2015 con Mauricio Macri.

⁴⁵ Entrevista en Quito 27/03/2015.

Asimismo, entre los participantes de la encuesta “Movimientos sociales y participación política ciudadana en Ecuador” (2015) se comparte la opinión (29%) que los espacios de integración regional, si bien han servido para afianzar la democracia al interior del país y posicionar al Ecuador en la dinámica geopolítica latinoamericana, también es cierto que esa situación sólo ha influido indirectamente en la mejora de las condiciones de participación política ciudadana a nivel local, donde son mucho más relevantes los espacios de discusión y consensos, junto con los mecanismos de participación que se tengan disponibles. Han tenido clara ventaja para aprovechar los entornos internacionales de participación aquellas organizaciones que poseen alcance regional y/o disfrutaban de reconocimiento a este nivel.

Gráfico Nº 13

Ecuador: Nivel de apoyo a la democracia como modelo sociopolítico preferible (2005 – 2015)



Fuente: Latinobarómetro 2015. Elaboración propia

Continuando con la información proporcionada por Latinobarómetro, en el gráfico anterior podemos observar un importante repunte de las preferencias democráticas en el año 2007, tiempo en el que se inician las reformas sociopolíticas en el país, para luego descender hasta el año 2009. La explicación de esta caída de los porcentajes de apoyo estaría basada en que la percepción de la población encuestada se encontraba, en esa coyuntura histórica, en sintonía con la de los movimientos sociales, los cuales depositaron muchas expectativas en el proceso de cambio impulsado por la Revolución Ciudadana, pero a medida que se iba instalando el gobierno y ejecutando sus políticas se frustraban muchas de esas expectativas iniciales.

Analizando la data por distribución etaria podemos apreciar que el grupo que más respaldo ofrece al modelo democrático es el comprendido entre los 26 y 40 años (74,3% para el año 2015), presentando una tendencia histórica muy similar a la registrada por el conjunto de la población. Por su parte, los jóvenes entre 16 y 25 años van mejorando sus niveles de apoyo desde el año 2008, marcando una tendencia ascendente hasta 2013, bajando ligeramente dicho nivel en el año 2015 (65,2%).

Sin embargo, la lógica de apoyo al modelo cambia mucho si observamos el comportamiento registrado por los distintos grupos vulnerables, principales sujetos de nuestra investigación. En el caso de la población indígena, se observa una marcada decepción inicial, inmediatamente posterior al triunfo de la Revolución Ciudadana, registrándose índices de respaldo al modelo de 78,5% en el 2007, 57,1% en el 2008 y 35% en el 2009. Esta tendencia encuentra su punto de quiebre en el 2010, año del 30S, registrando un índice de 48,6%, para recuperar una tendencia creciente en los siguientes años (2011 con 58%, 2013 con 59,6% y finalmente 2015 con 76,3%). Estas cifras se explican por tres factores clave en el proceso de transformación del país. El primero es el distanciamiento acelerado del gobierno con los movimientos indígenas, experimentado desde los irreparables desencuentros ocurridos en la Asamblea Constituyente. El segundo, sin duda, es el 30S, acontecimiento que marcó un “antes” y un “después” en la política ecuatoriana. Y finalmente, tenemos la profundización del proceso de captación de los líderes indígenas emprendido por el gobierno, con la finalidad de fracturar el movimiento indígena y que se vio recrudescido luego de la abrumadora victoria electoral de 2013.

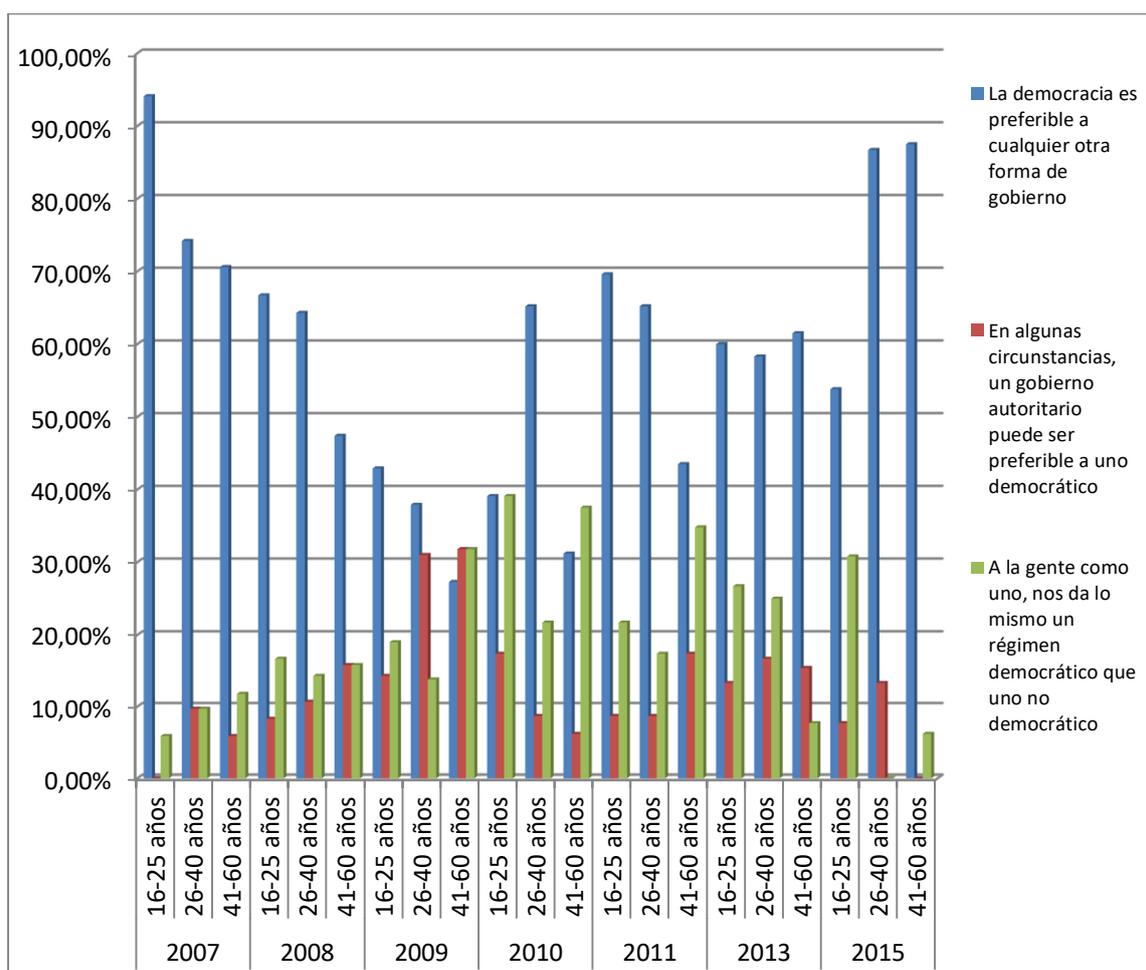
Tal como podemos apreciar en el gráfico N° 14, en los diferentes grupos de edad de la población indígena no todos los segmentos muestran la misma tendencia general a lo largo de los años observados. Específicamente, los jóvenes indígenas entre 16 y 25 años no se vieron tan afectados por el 30S y continuaron bajando sus niveles de apoyo hasta el año 2011 donde se genera un ligero repunte, para luego volver a decrecer, mostrando que son el colectivo que se siente menos afín al gobierno y a sus políticas.

Analizando la tendencia de apoyo al modelo en el colectivo femenino, constatamos que también hubo un rápido desencantamiento del modelo una vez iniciada la Revolución Ciudadana, decreciendo los niveles durante los años 2007 (62,5%), 2008 (53%) y 2009 (41,7%) hasta 2010 cuando se produce un importante punto de quiebre

(61,2%). Posteriormente, los niveles se recuperan progresivamente hasta llegar al 70,2% en el año 2015. Dentro de este colectivo, las mujeres indígenas muestran similar comportamiento en la tendencia de apoyo al modelo, llegando a un índice de 75% en el año 2015.

Gráfico Nº 14

Ecuador: Nivel de apoyo a la democracia como modelo sociopolítico preferible en la población indígena por segmentos de edad (2007 – 2015)



Fuente: Latinobarómetro 2015. Elaboración propia

La confianza inicial por parte de los movimientos sociales en el modelo democrático y en el gobierno que lo representa, la misma que, como hemos visto, luego va decayendo al constatar el incumplimiento de sus expectativas, surge a partir de la coincidencia de intereses y objetivos históricos de lucha. *“Históricamente en Ecuador la lucha frenó una serie de propuestas neoliberales (como la privatización de la seguridad social y de la educación); derrocó gobiernos corruptos; logró defender un*

conjunto de derechos sociales; creó una serie de propuestas que en buena medida se incorporaron en la Constitución de 2008. Hay también victorias en la lucha gremial y sectorial. Todos los logros deben ser matizados, se trata de victorias parciales, por supuesto, pero que finalmente se reflejaron en la búsqueda de un gobierno antineoliberal, como lo fue el de Correa hasta la aprobación de la Constitución Política. Es el cambio y derechización política de este régimen el que ha afectado la capacidad de incidencia de la organización social en el Ecuador” (Entrevista a Felipe Salazar, secretario de organización de la FICCKAE^{46 47}).

Como ya hemos visto anteriormente, una vez elegido el nuevo gobierno se inicia un proceso difícil y no exento de confrontaciones y decepciones a través de la discusión de los ejes clave para el diseño de la Constitución de Montecristi. Los movimientos sociales, especialmente los movimientos indígenas, presentaron un conjunto de propuestas que sólo fueron atendidas en parte, quedando algunos temas clave sin incorporar en el nuevo texto legislativo. A pesar de ello, se reconocen los importantes avances alcanzados. *“Con la nueva Constitución estamos mejor que antes. Todavía no hemos logrado lo que queremos, pero hay más oportunidad para discutir, aunque no como nos gusta, con más fuerza”* (Entrevista a José Qenama, técnico de proyectos NOAI´KE^{48 49}).

Pero el punto crítico se encuentra en los niveles de representatividad y la atención a reivindicaciones específicas ligadas a la gestión autónoma de los recursos locales, especialmente en zonas protegidas y/o de frontera. *“Es necesaria una mayor participación y más actitud de dialogo desde el gobierno. Debemos tener la capacidad de discutir y decidir sobre los recursos que están en nuestra tierra. Por eso, el consentimiento previo es la mejor opción para nosotros en el caso de los conflictos en la gobernanza de los recursos. Nuestra propia gestión. La presencia de las empresas petroleras traen muchos problemas a nuestras comunidades: alcoholismo,*

⁴⁶ La FICCKAE es una Federación Interprovincial de Comunas y Comunidades Kichwa de la Amazonía Ecuatoriana, administra 74 comunas y comunidades, en defensa de territorios ancestrales, educación bilingüe, salud comunitaria, mujer y familia, justicia indígena y fiscalización.

⁴⁷ Puerto Francisco de Orellana (El Coca), 21/02/2015.

⁴⁸ La Nacionalidad Kofan del Ecuador es una organización de segundo nivel, sin fines de lucro, que representa a las comunidades cofanes asentadas en cinco cantones de la provincia de Sucumbíos. Su objetivo es velar por los derechos e intereses de su nacionalidad originaria garantizando su vida a través de la titulación de sus territorios ancestrales, administrando sus recursos naturales y conservando su tradición e identidad cultural.

⁴⁹ Quito. 15/03/2015

prostitución, accidentes, robos. No estamos contentos con eso” (Blanca Grefa, Presidenta FICCKAE)⁵⁰

Más allá de las actividades de cooptación impulsadas desde el gobierno, la evidente mejora de las condiciones de vida de la población, tanto la vulnerable como los estratos medios y altos, ha sido una importante condición que ha marcado la pauta para las discusiones al interior de los movimientos sociales, causando serias divisiones en los mismos. Es innegable que la población pobre y extremadamente pobre cuenta con una mayor cantidad de servicios públicos, y de mejor calidad, que en los gobiernos anteriores. Y también es cierto que, nominalmente, existen más y mejores mecanismos para la participación ciudadana, mayores niveles de conciencia política, todo ello gracias a un trabajo de sensibilización impulsado desde el gobierno de Alianza PAIS. Pero también es cierto que la represión gubernamental se ha incrementado progresivamente, afectando las manifestaciones de protesta y los correspondientes espacios de negociación. Y, al mismo tiempo, la mayor parte de los espacios de participación ciudadana han sido cooptados desde el Estado, negando la incorporación efectiva de personas críticas al gobierno.

Retomando el análisis de la información del Latinobarómetro desde una perspectiva generacional, podemos observar que el grupo de edad que ofrece mayor respaldo al modelo democrático es el comprendido entre los 26 y los 40 años (74,3%), confirmando el protagonismo decisivo que cumplen los jóvenes en este proceso de renovación política y cambio de percepciones políticas. Sin embargo, esta presencia no se ha dado a través de los canales convencionales y no convencionales de participación política ciudadana. La masiva incorporación de jóvenes comprendidos entre estas edades a importantes cargos directivos dentro de los gobiernos locales y el nacional, así como su activa participación en importantes emprendimientos socioeconómicos y académicos impulsados desde el gobierno, ha influido notablemente en su percepción de la democracia y del partido político que está llevando a cabo el proceso de transformación en el país.

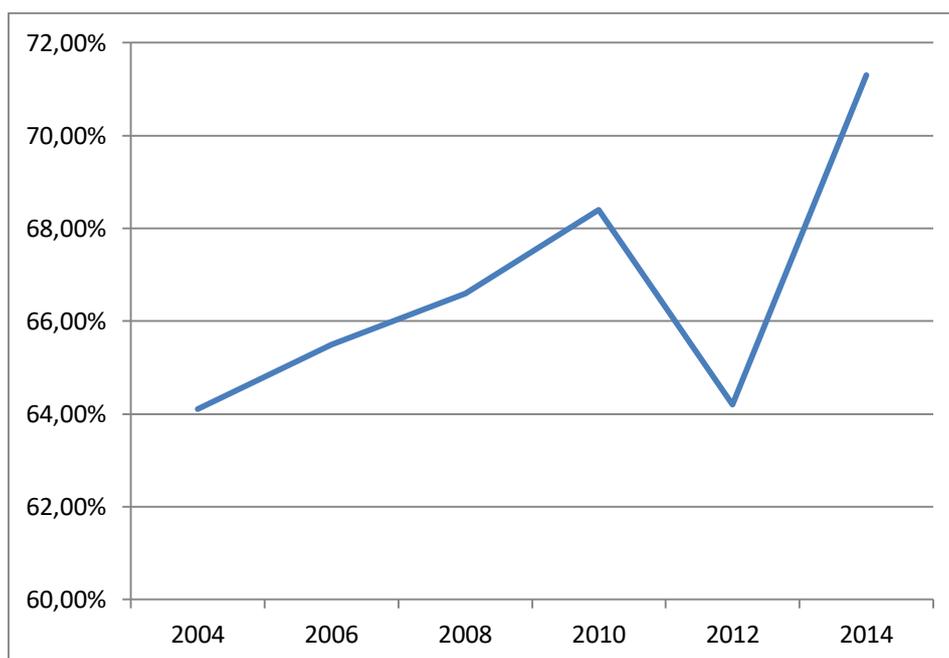
Un estudio similar, el Barómetro de las Américas⁵¹, elaborado por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), realizado por la Universidad San Francisco de Quito, la empresa CEDATOS y con el respaldo de la Universidad de

⁵⁰ Entrevista del 15/05/2015 en Puerto Francisco de Orellana (El Coca).

⁵¹ www.vanderbilt.edu/lapop-espanol

Vanderbilt (USA)⁵², también nos muestra una tendencia ascendente en los niveles de aceptación de la democracia como modelo sociopolítico, con un ligero descenso en el año 2012. La magnitud del apoyo se presenta en porcentajes semejantes, por lo que nos sirve de buen elemento de confirmación en un necesario ejercicio de triangulación de la información.

Gráfico N° 15
Ecuador: Nivel de apoyo a la democracia (2004 – 2014)



Fuente: Barómetro de las Américas 2014. Elaboración propia

Por otro lado, el Latinobarómetro nos muestra que con este mayoritario apoyo a la democracia como modelo de convivencia sociopolítica también se mantiene un núcleo duro antidemocrático entre cierto segmento de la población, el mismo que afirma abiertamente que *“en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible”*. Dicho colectivo ha permanecido como porcentaje relativamente estable durante los últimos diez años, oscilando las preferencias antidemocráticas entre un 12% y un 25% del total de la población encuestada, siendo 2009 y 2011 los años de su mayor repunte (con un 25% y un 23% de apoyo respectivamente). De manera paralela, existe otra porción decreciente de la población que mantiene una actitud indiferente frente a la implementación de determinado modelo político. Bajo la expresión *“a la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático”*, el 19% de

⁵² En Ecuador se usó una muestra de 1,512 encuestas, con un margen de error de ± 3 . La aplicación del año 2014 inició el 21 de enero y terminó el 15 de febrero de ese año.

la población encuestada mostraba su displicencia política en el año 2005. Para el 2015, el porcentaje de población indiferente bajó a 8%. Este descenso se explica gracias al alto nivel de polarización política que ha experimentado la sociedad ecuatoriana en la década reciente. Planteamientos como los presentados por la Revolución Ciudadana no han mantenido indiferente a la mayor parte de la población, exigiendo posicionamientos claros y apoyos electorales concretos.

El apoyo a esquemas antidemocráticos de gobierno, aunque sea de forma excepcional, es una alternativa marginal entre el colectivo indígena, donde los índices de tal apoyo no sobrepasan el 17% en ningún estrato etario ni ningún momento a lo largo de los años de implementación de la Revolución Ciudadana, a excepción del año 2009 donde se presenta un significativo repunte en el apoyo entre los grupos de ciudadanos y ciudadanas comprendidos entre los 26 y 40 años (31%) junto con aquellos comprendidos entre los 41 y 60 años (31,8%). Ocurridos los acontecimientos del 30S, la tendencia se normalizó, retomando sus reducidos niveles habituales.

Al mismo tiempo, entre la juventud indígena comprendida entre los 16 y 25 años, la opción por la indiferencia con respecto al modelo vigente se mantuvo como promedio en el orden del 20% durante los años de la Revolución Ciudadana (Gráfico N° 15), excepto en el año 2010 cuando repunta alcanzando un nivel de 39,1% igualando ese año al nivel de apoyo a la democracia en ese mismo segmento de edad. Desde nuestro punto de vista, este es otra evidencia que nos ayuda a constatar la distancia de estos jóvenes con respecto al gobierno correísta.

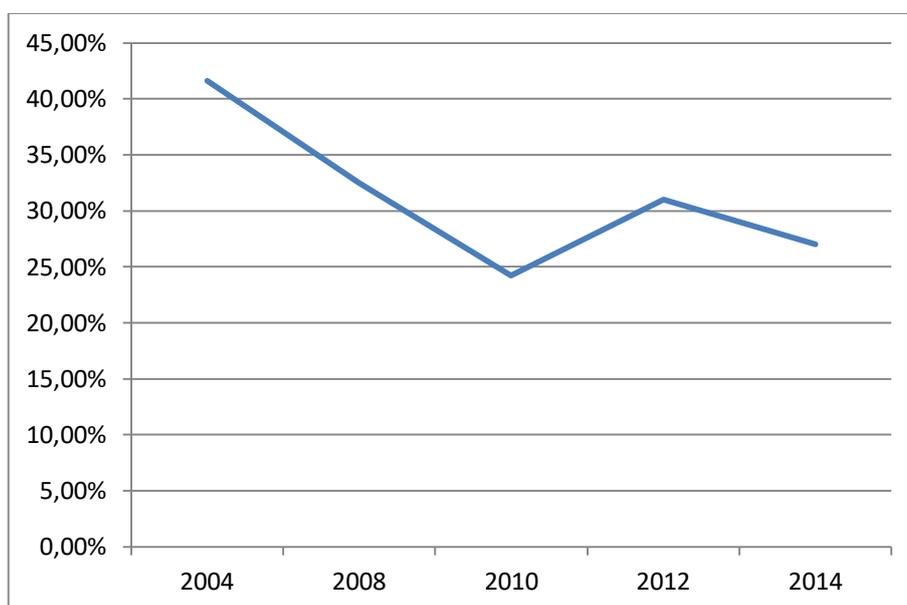
Es importante anotar que cuando se usa en este contexto el término *“la gente como nosotros”*, los participantes en estos análisis están ubicándose como parte de un colectivo masificado, con escasos niveles de incidencia y mínimos espacios participativos. Este grupo de personas suele mostrar mucha apatía con respecto a la dinámica política y a la gestión pública en general, focalizando sus preocupaciones principales en el día a día, en el acceso a medios de subsistencia y, en el mejor de los casos, en la dinámica sociopolítica local, la que les resulta mucho más cercana y manejable.

De acuerdo a la información proporcionada por el Barómetro de las Américas, la preferencia por un gobierno con “mano dura”, entre 2004 y 2014 baja de 41,6% a 27%, mostrando su mínima expresión el año 2010, con 24,2%. Paralelamente, en esta encuesta la población también fue interrogada en torno a sus niveles de apoyo hacia

los golpes militares en circunstancias excepcionales (existencia de mucha corrupción por ejemplo). El respaldo a la salida golpista a cargo de los militares contaba con el apoyo del 57,3% en el año 2004, bajando a 34,4% en 2014. Y aunque la caída en estas preferencias sea significativa, al igual que el Latinobarómetro también confirmamos que existe un núcleo duro “antidemocrático” con porcentajes de apoyo que deben ser tomados en cuenta.

Gráfico N° 16

Ecuador: Nivel de preferencia por gobierno de “mano dura” (2004 – 2014)



Fuente: Barómetro de las Américas 2014. Elaboración propia

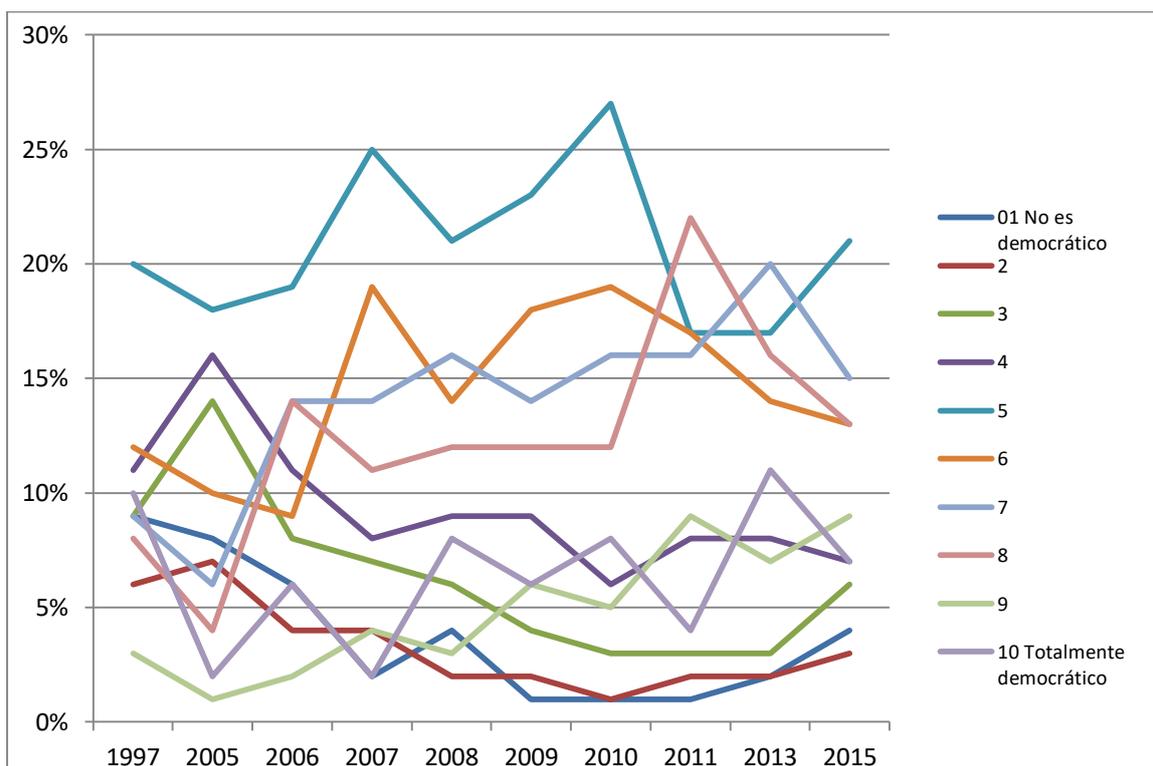
Las preferencias por un gobierno de “mano dura” implican un marcado desinterés por los espacios y las dinámicas de participación política ciudadana. Una gestión pública vertical imposibilita el involucramiento directo o indirecto de la población en los procesos de toma de decisión, la misma que se ve obligada, en la mayor parte de veces mediante mecanismos represivos, a desempeñar un rol sociopolítico pasivo.

Estos posicionamientos también han permitido hacer un ejercicio de valoración cuantitativa de la democracia y constatar su nivel de avance en el escenario político ecuatoriano. En este sentido, la mayor parte de la población (20,8% en promedio durante los últimos 18 años) califica el desarrollo de la democracia en su país en un nivel medio (con una puntuación de 5), reconociendo que aún existen muchos aspectos pendientes por mejorar. Sin embargo, durante los años 2011 y 2013 se da un

ligero repunte en la valoración, registrándose la mayoría de las calificaciones (22% y 20%) en los puntajes 8 y 7 respectivamente, para luego recuperar la puntuación media de 5 en el año 2015 (valorada por el 21% de la población). Recordemos que tanto 2011 como 2013 fueron años electorales en Ecuador, por lo que podríamos suponer que ha sido la coyuntura electoral y, específicamente, la experiencia directa de sufragio, la que habría podido influir en la mejora de la puntuación.

Gráfico N° 17

Ecuador: Valoración sobre el nivel de desarrollo de la democracia (1997 – 2015)



Fuente: Latinobarómetro 2015. Elaboración propia

Con respecto al grupo de personas que asignan el puntaje más bajo, es decir, califican al sistema político ecuatoriano como “no democrático”, es importante anotar que desde el año 2006 han presentado un importante descenso, bajando de 8% registrado en el 2005 hasta el 1% consecutivo en 2009, 2010 y 2011. Los años de descenso coinciden con las elecciones presidenciales, el trabajo de la Asamblea Constituyente y los primeros años de la Revolución Ciudadana. Sin embargo, en 2013 y 2015 se ha registrado un ligero repunte, llegando los índices hasta el 2% y 4% respectivamente. Este ascenso puede estar sustentado en el hecho que a partir del 2013, luego de las elecciones para la Asamblea Nacional, Alianza PAIS obtiene mayoría absoluta

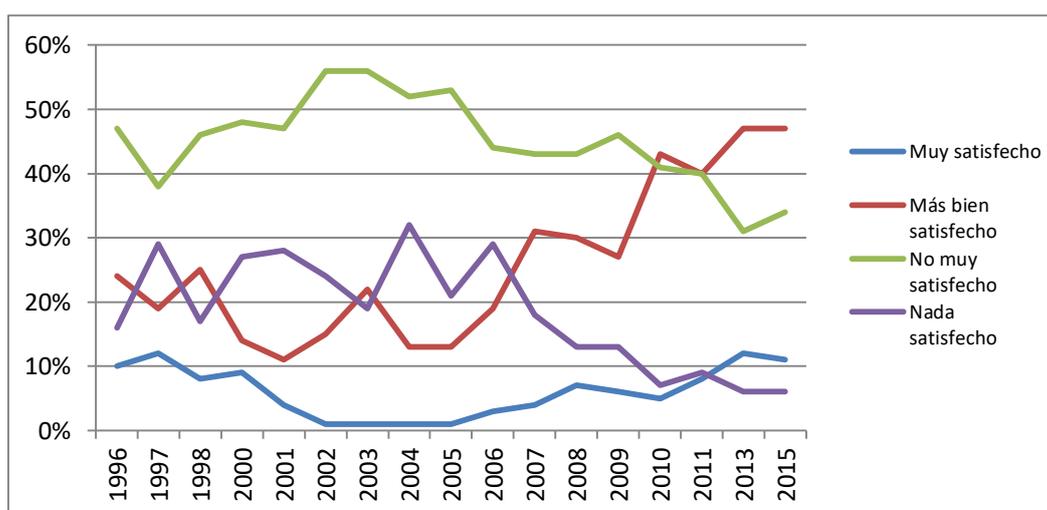
parlamentaria y prescinde de la conformación de alianzas políticas para legislar y gestionar el Estado.

Esta percepción en torno al avance democrático en el país no ha presentado diferencias significativas al analizarla desde una perspectiva generacional. En promedio, tanto jóvenes como adultos mantienen calificaciones medias y observaciones que apuntan a una necesaria mejora en diversos aspectos pendientes. Actualmente, al estar más involucrados directamente en la gestión pública debido a su presencia en espacios directivos, son más conscientes de lo avanzado y lo que queda por hacer, así como las dificultades para lograrlo.

De manera consistente con la preferencia por la democracia como modelo político, los niveles de satisfacción de la población con el ejercicio democrático también han ido en aumento durante los últimos años (de 31% en el año 2007 a 47% en el 2015), especialmente a partir del año 2010, decreciendo al mismo tiempo los porcentajes de insatisfacción (de 18% en el 2007 a 6% en el 2015). El grupo etario que se muestra más satisfecho con el modelo democrático es el comprendido entre los 16 y los 25 años (49,7%), confirmando nuevamente el impacto generado por la Revolución Ciudadana en la juventud ecuatoriana, la misma que les ha concedido no sólo alto protagonismo sino perspectivas esperanzadoras de futuro.

Gráfico Nº 18

Ecuador: Grado de satisfacción de la población con la democracia (1996 – 2015)



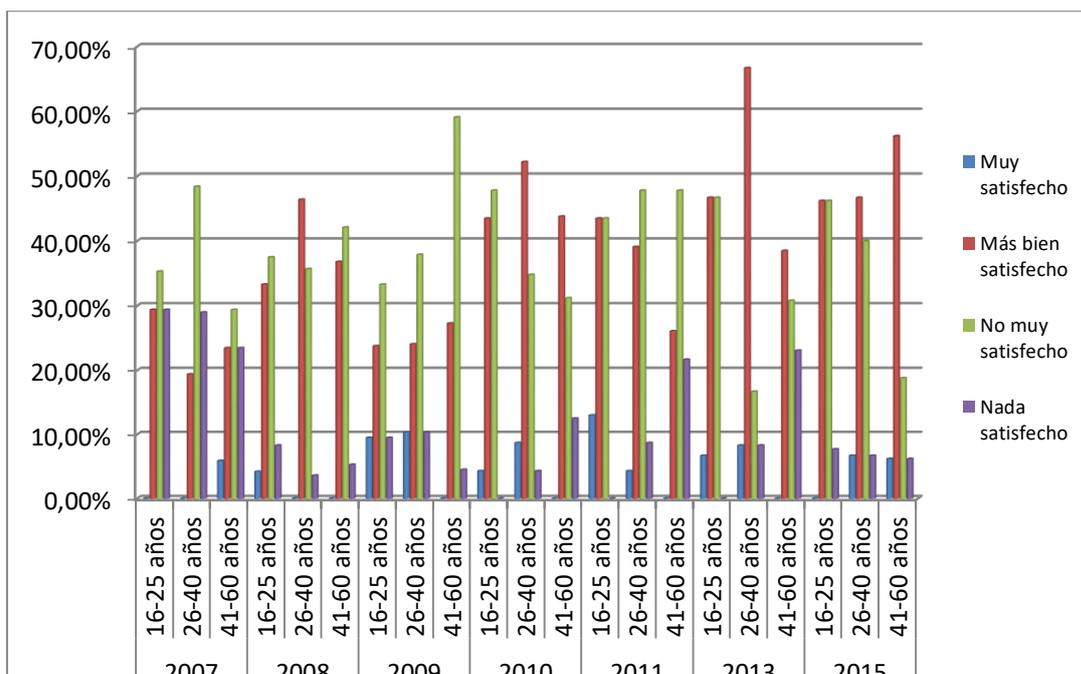
Fuente: Latinobarómetro 2015. Elaboración propia

Estas estadísticas nos sugieren que durante los años que lleva en marcha el proceso de transformación social denominado Revolución Ciudadana, la población en general ha tomado una mayor conciencia de la dinámica del sistema político en su país, mostrando sus preferencias por los modelos más democráticos y participativos, aunque sigue entendiendo la participación desde concepciones bastante restrictivas aún. En este sentido, el 30S se convirtió en un auténtico agente catalizador, motivando un rechazo generalizado y reforzando las convicciones democráticas de la mayor parte de la ciudadanía, la misma que rápidamente se movilizó en las calles y renovó su respaldo hacia su gobierno.

Tal como lo muestran los participantes en la presente investigación, estos niveles de mejora en la satisfacción con el modelo también se evidencian en sectores vulnerables y de altos niveles de confrontación con el gobierno tales como el sector indígena. Para ellos, la insatisfacción mayoritariamente presentada hacia el modelo democrático en el año 2007, a través de un 40,5% para la calificación “no muy satisfecho”, ha pasado a un nivel aceptable de satisfacción, asignando una calificación mayoritaria de 45,8% para el calificativo “más bien satisfecho” en el año 2015.

Gráfico Nº 19

Ecuador: Grado de satisfacción de la población indígena con la democracia por edades (2007 – 2015)



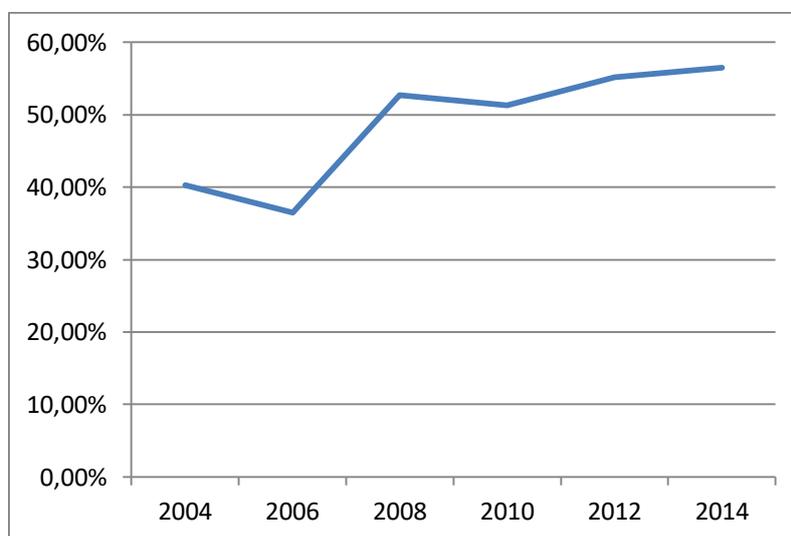
Fuente: Barómetro de las Américas 2014. Elaboración propia

Tal como ocurre en el análisis por sexo, segmentos de edad y procedencia étnica, los niveles de satisfacción con la democracia en diferentes grupos poblacionales se encuentran altamente divididos, encontrándose mayoritariamente entre los calificativos “más bien satisfecho” y “no muy satisfecho”. Otra característica importante, aunque no presente en todos los grupos analizados, es la lógica de evolución hacia la mejora, donde la mayor parte de los segmentos de población han pasado de calificaciones menos satisfactorias a otras de mayor nivel a lo largo del tiempo.

Repitiendo el patrón anteriormente descrito, en el caso de las mujeres, observamos una marcada tendencia a la insatisfacción con el modelo durante los años de implementación de la Revolución Ciudadana, llegando a su máxima expresión el año 2009, con un apoyo mayoritario de 50% al calificativo de “no muy satisfecho”. Para el año 2015, las opiniones se siguen encontrando divididas, calificado mayoritariamente como “más bien satisfecho” con el modelo un 46,4% de la población femenina ecuatoriana, mientras que un 36% se adscribe a la calificación de “no muy satisfecho”.

Gráfico Nº 20

Ecuador: Grado de satisfacción de la población con la democracia (2004 – 2014)

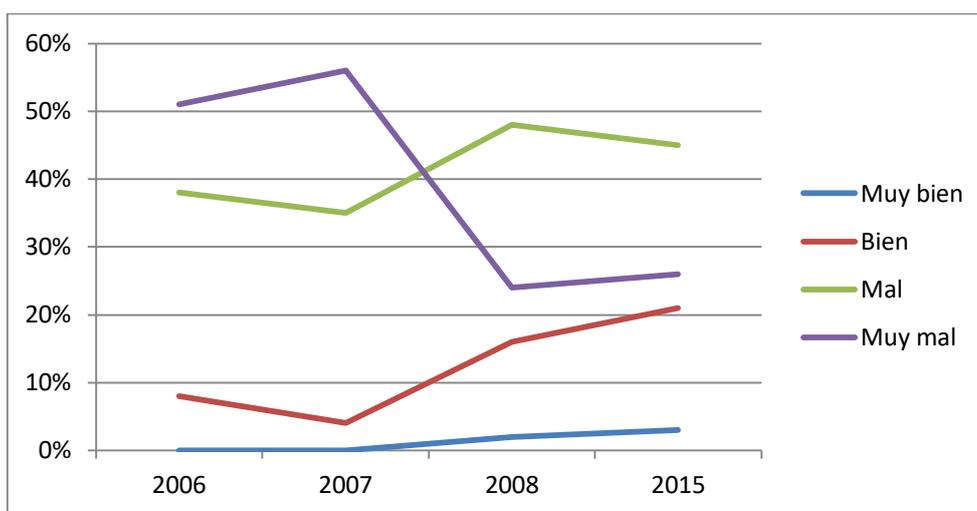


Fuente: Barómetro de las Américas 2014. Elaboración propia

Entre la población indígena ecuatoriana, aunque en promedio los mayores niveles de satisfacción con el modelo se registran hasta el año 2013 en el grupo de edad que va desde los 26 a los 40 años (66,7%) a través del calificativo “más bien satisfecho”, esa valoración se redujo dramáticamente en el año 2015, bajando hasta 46,7%, permaneciendo aún como opción mayoritaria para este segmento de edad.

El Barómetro de las Américas confirma la misma tendencia y semejantes magnitudes en los niveles de satisfacción con el ejercicio democrático en Ecuador. En este caso, se puede apreciar más nítidamente el elevado incremento en este nivel al comparar el año previo al inicio del gobierno de Correa (2006, con 36,5%) con el año de implementación de la Asamblea Constituyente (2008, con 52,7%).

Gráfico N° 21
Evaluación del desempeño de los partidos políticos (2006 – 2015)



Fuente: Latinobarómetro 2015. Elaboración propia

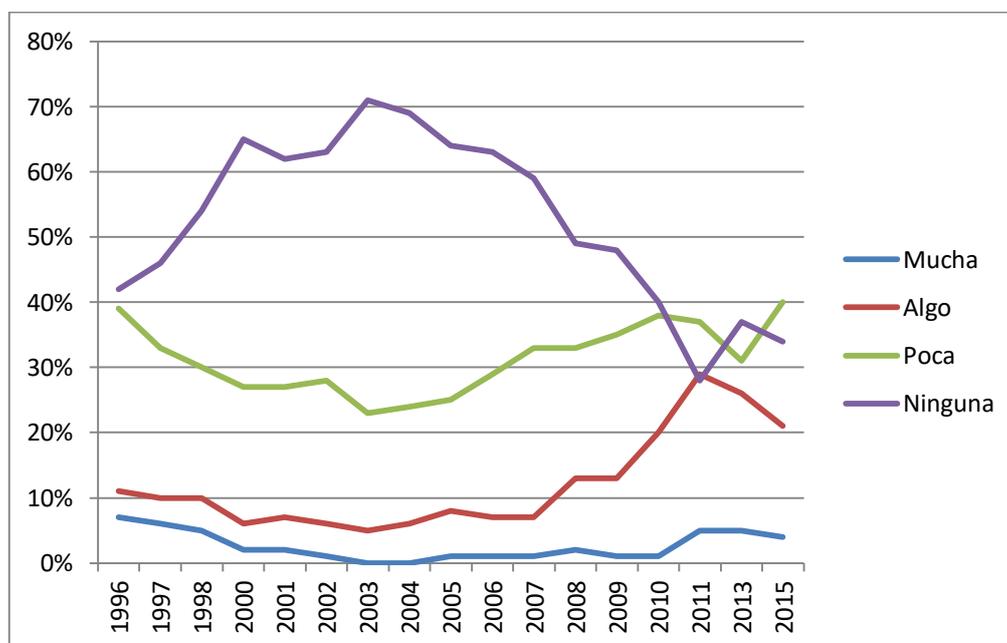
Esta apuesta por la democracia guarda estrecha relación con la mejora relativa en la valoración de los partidos políticos que evidencia la población en general, pasando de una mayoritaria descalificación del 51% (quienes los calificaban “*muy mal*”) en 2006 a una en el orden del 26% para el año 2015, mientras que la calificación de “*bien*” pasa de 8% en el año 2006 a una de 21% en 2015. Este cambio de apreciación está vinculado a la profunda transformación del escenario de actuación de dichos partidos ocurrida en los últimos diez años. La estructura partidaria tradicional ha sido prácticamente desarticulada, propiciando el surgimiento de nuevas fuerzas políticas más representativas y dinámicas. El actual partido de gobierno, inexistente antes del año 2007, ha captado las preferencias mayoritarias de la población de los sectores medios y pobres, mientras que los partidos tradicionales han perdido su base social y se encuentran en una posición marginal. Paralelamente, en la oposición se están ubicando los renovados movimientos conservadores, adquiriendo el protagonismo principal en el juego de contrapeso y oposición a Rafael Correa, asignando un carácter renovador a antiguas ideologías acaparadas por los partidos políticos tradicionales y acogiendo a los sectores disconformes con las políticas de Alianza PAIS. Estas

fuerzas contingentes, como es el caso del partido demócrata liberal Creando Oportunidades (CREO) o el liberal conservador Sociedad Unida Más Acción (SUMA), junto con el partido de gobierno, son las han posibilitado la completa renovación del escenario político y de la confianza de la población.

Los partidos políticos emergentes no presentan estructuras jerárquicas ni territoriales rígidas, aunque sí un gran poder centralizado en manos de la dirigencia. En algunos de ellos, su dinámica es mucho más parecida y cercana a la de los movimientos sociales, enfatizando mucho el trabajo desde lo local y lo cotidiano, factores que han posibilitado un mayor acercamiento a la población junto con un importante cambio de imagen institucional. Sin embargo, a pesar de su carácter remozado, también permanecen en dichos partidos viejas prácticas asociadas al caudillismo, el culto a la personalidad y el clientelismo político. En algunos otros, su formación responde a la institucionalización de posiciones de rechazo frente a un ex líder, planteándose un esquema de ruptura como su origen fundacional. Es el caso de aquellos nuevos partidos que han surgido como escisiones de estructuras políticas mayores, rechazando las actuales posiciones políticas de la que fue su organización matriz.

Gráfico N° 22

Ecuador: Grado de confianza en los partidos políticos (1996 – 2015)



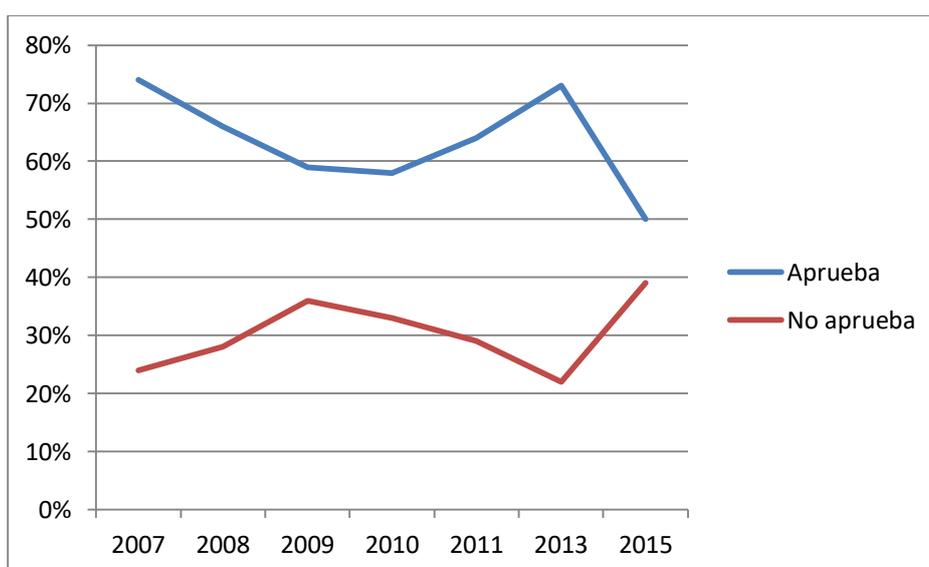
Fuente: Latinobarómetro 2015. Elaboración propia

Las calificaciones positivas hacia los partidos políticos van acompañadas de un incremento en el grado de confianza hacia los mismos como efecto directo de este cambio de imagen operado en la última década. Entre los años 2003 y 2011 se registra un descenso constante en el grado de desconfianza hacia los partidos políticos, bajando de 71% hasta 28%. Paralelamente, el nivel de confianza en dichas organizaciones se ve significativamente incrementado entre los años 2007 y 2011, pasando de 7% a 29%.

Contrariamente a lo que se podría esperar, a pesar de la consolidación de los modelos de quehacer político impulsados por Alianza PAIS, vemos que los niveles de aprobación de su máximo líder han presentado una tendencia permanentemente decreciente, registrando porcentajes muy elevados al inicio de su gestión (74% en 2007) que han ido bajando paulatinamente hasta llegar a 50% en 2015. En los años 2011 y 2013 se presenta un cambio importante que rompe la tendencia decreciente, permitiendo que la popularidad del presidente Correa llegue al 73%, recuperando los índices alcanzados al inicio de su mandato. Pero en la siguiente medición, en 2015, vuelve a presentarse la tendencia decreciente, registrando el nivel más bajo alcanzado en estos años. Tal como habíamos visto anteriormente, estos dos años fueron años electorales, de intensa campaña política y masiva participación electoral ciudadana.

Gráfico N° 23

Ecuador: Índice de aprobación de la gestión presidencial de Rafael Correa (2007 – 2015)



Fuente: Latinobarómetro 2015. Elaboración propia

Paralelamente, aunque los niveles de desaprobación no han variado en las mismas magnitudes, si muestran una constante tendencia creciente, pasando de 24% en 2007 a 39% en el 2015. Al igual que con los índices de aprobación, la desaprobación también experimenta un ligero cambio de tendencia durante los años 2011 y 2013, llegando a niveles del 22%, para luego recuperarse en la última medición.

La validación de esta información la podemos obtener al triangularla con los datos presentados por la lista de Valoración de la Popularidad de Presidentes⁵³, realizada por la Asociación de Comunicación Política (ACOP), con sede en España. De acuerdo con esta institución, en enero de 2015 Rafael Correa ocupaba el segundo lugar en el ranking mundial de popularidad, con un índice de 79%, ubicado después del presidente ruso Vladimir Putin (el que obtuvo 87%). En esta medición, los datos de la ACOP fueron respaldados por el Centro de Investigaciones y Estudios Especializados (CIEES), organismo que los publicó en diciembre del 2014. Consistente con el Latinobarómetro, en noviembre de 2015 las estadísticas de ACOP ubicaban al presidente Correa en el cuarto lugar, con 52%. Esta vez, las estadísticas fueron proporcionadas por la empresa Essencial Report, publicadas en septiembre de 2015.

⁵³ <http://compolitica.com/acop/tabla-de-popularidad/>

7. A modo de conclusión

En esta parte final de la investigación, vamos a presentar las conclusiones trabajadas a partir de los dos grandes ejes estructurales del texto: la participación sociopolítica ciudadana y los cambios estructurales desarrollados en el país en los últimos años.

7.1. Frágil participación política ciudadana

De acuerdo a la evidencia oficial proporcionada por el gobierno ecuatoriano, así como por la recogida a través de diversos organismos privados de análisis político en la región latinoamericana, la participación política ciudadana realizada desde las organizaciones y movimientos sociales en Ecuador sigue siendo bastante baja, observándose en términos generales un reducido capital social corporativo e institucionalizado. El estudio de la SENPLADES nos muestra un índice total de participación política ciudadana en interfaces socio-estatales de 3,07%. Al parecer, en los años que lleva la Revolución Ciudadana generando cambios en el país, no se han encontrado los mecanismos adecuados para integrar a la población organizada en los procesos clave para la toma de decisiones estratégicas ni tampoco la propia población ha sabido aprovechar adecuadamente los variados espacios existentes que, en términos formales, se ofrecen desde el Estado y la misma sociedad civil para fomentar dicha participación, concebida constitucionalmente como un derecho. En términos de la propia SENPLADES, *“la ciudadanía está alejada de espacios colectivos de socialización y de asociatividad”* (2011: 73) sobre todo si éstos van dirigidos a realizar actividades de incidencia política. Desde la perspectiva del gobierno encabezado por Alianza PAIS, no existen grandes colectivos sociales organizados que sean realmente representativos y que participen de manera activa en el escenario sociopolítico nacional, constatándose que los únicos movimientos sociales que inciden significativamente en dicho escenario son los indígenas.

La razón fundamental por la cual existe esta seria crisis organizativa que incide directamente en los bajos niveles de participación política es la falta de promoción real y efectiva desde el Estado para que los movimientos sociales se fortalezcan y desarrollen adecuadamente. Esta situación podría resultar paradójica considerando que se trata del gobierno que ha aprobado una de las constituciones más garantistas

del mundo, en la que se reconoce el derecho a la participación política ciudadana y donde se aprueban una serie de espacios e instrumentos para hacer efectiva dicha participación. Sin embargo, los fundamentos ideológicos de la Revolución Ciudadana exaltan y priorizan a los ciudadanos y ciudadanas concebidas como protagonistas individuales, no colectivos ni organizados. Este enfoque marca una profunda diferencia con la mayoría de procesos revolucionarios que se están llevando a cabo en América Latina durante los últimos veinte años. Desde esta perspectiva, los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos responden individualmente desde sus necesidades e intereses y se relacionan como tales con el gobierno, quien los oye, los atiende y articula sus demandas sin mayores mediaciones. Esta condición se dio de manera muy enfática durante la gestión del presidente Correa cuando el propio gobierno perdió paulatinamente su imagen colectiva, gremial, para concentrarse en la personificación de su líder, identificándose y promoviendo así el lazo directo entre el Presidente y el ciudadano. Los Enlaces Ciudadanos apuntaban a reforzar esa figura en el imaginario colectivo⁵⁴.

La atomización de la participación, impuesta como estrategia política oficial, trae como consecuencia directa el debilitamiento de la base organizativa social, la que se convierte siempre en el fundamento de cualquier acción colectiva crítica. Con la experiencia del amplio poder de incidencia adquirido y evidenciado por los movimientos sociales en los años anteriores a la Revolución Ciudadana, Alianza PAIS previno un posible revés político, como el que tuvieron los gobiernos de Mahuad, Bucaram o Gutiérrez, debilitando la organización comunitaria no sólo a través de intervenciones políticas específicas, sino además con una ideología de corte personalista de respaldo, entendida como “ciudadana” en el peor significado del término.

En este argumento, tampoco se concibe a la ciudadanía como comunidad concreta particular (basada en diferencias de clase, étnicas, de género, de edad, etc.) sino ciudadanía generalizada, compuesta por individuos disgregados sin identidad social, gremial o clasista específica (Acosta, 2014: 19). Por esta razón, resulta imposible identificar un actor colectivo protagónico perteneciente a la sociedad civil que acompañe y, al mismo tiempo, legitime el proceso transformador que se está llevando a cabo desde el Estado. La ciudadanía, como mera sumatoria de individuos, toma así un rol pasivo, de receptor de cambios, beneficiario de los usufructos de la

⁵⁴ Estos programas de rendición de cuentas por parte del Poder Ejecutivo se emitieron entre el 20 de enero de 2007 y el 20 de mayo de 2017.

transformación, pero no de agente protagónico de la misma. Es el Estado, personificado en el Presidente el que genera los cambios, no la población organizada.

La Constitución de Montecristi, la misma que ha creado nuevos tipos de ciudadanía y concesión de derechos, se propuso hacer efectivos diversos procesos y mecanismos de participación ciudadana, razón por la cual creó, entre otras instituciones, el CPCCS, así como las comisiones ciudadanas o la silla vacía. Sin embargo, la práctica gubernamental, especialmente la implementada en el segundo periodo de gobierno del presidente Rafael Correa, no ha promovido adecuadamente el uso de estos mecanismos participativos, sometiendo los organismos responsables de dicha promoción a un estricto control gubernamental (Acosta, 2014: 20). De esta forma, estamos asistiendo a lo que el economista Alberto Acosta denomina un acelerado proceso de *“estatización de la participación ciudadana”*.

Las limitaciones antes presentadas han propiciado que la escasa participación política ciudadana que existe en la actualidad se dé principalmente a través del sufragio y de la asistencia a espacios informativos con algunos componentes de interlocución, exposición de opiniones y transferencia de sugerencias. Esta es una de las principales razones por las cuales el modelo de democracia plebiscitaria se ha fortalecido tanto durante los años de la Revolución Ciudadana. Entre estos espacios, por ejemplo, se encontraban las Mesas de Diálogo, donde se entablaban rondas de información e intercambio, presentando las ventajas y limitaciones del involucramiento de la población en los procesos de retroalimentación con el gobierno. Sin embargo, a pesar del abundante contenido de las sugerencias enviadas a través de estos espacios, surgidas desde la población civil, no existió en ningún momento obligatoriedad de atención efectiva y/o implementación de dichas propuestas populares. La actitud del gobierno en estas mesas fue, en el mejor de los casos, de respetuosa atención, pero el producto de las discusiones nunca tuvo carácter vinculante. Se trataba de un dialogo amplio institucionalizado. La población era escuchada y se tomaban en cuenta algunas de sus sugerencias, aunque planteando en todo momento la relación ciudadanía/gobierno en términos bastante verticales, asistencialistas y hasta clientelares. No se estableció en ningún momento una condición de horizontalidad en la relación, la misma que debería implicar una participación decisiva y vinculante en los procesos estratégicos de toma de decisiones. Los ciudadanos y ciudadanas eran consultados con cierta regularidad y muchas veces escuchados y/o atendidos en sus demandas específicas, en temas que no afectasen las líneas estratégicas planteadas por el gobierno (explotación de recursos naturales, modelo económico, reelección,

etc.) pero no existía un poder popular capaz de transferir la facultad para tomar decisiones compartidas con la sociedad civil. Eso es lo que diferenciaba a todas las organizaciones y consejos de participación ciudadana implementados en Ecuador de las que funcionan actualmente en otros países en proceso de transformación social.

En términos generales, al tratar de explicar la baja participación en estos espacios y la desafección general que la ciudadanía siente por dicha participación directa, constatamos que los estímulos efectivos de los que se dispone para este involucramiento político son prácticamente inexistentes, a pesar de la existencia oficial de variados mecanismos participativos en general. Esta aparente contradicción se podría explicar por el carácter formal de dichos mecanismos, creados fundamentalmente para dar la apariencia de un ambiente de participación horizontal. Sin embargo, en la práctica, desde el gobierno actualmente no se ofrecen los medios adecuados para que estos mecanismos funcionen fluidamente y de manera independiente.

Otras fuentes de información, como el Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas, ofrecen datos muy importantes en torno a los niveles de participación en determinados espacios (el local, por ejemplo) así como también sobre los efectos e impactos de las políticas participativas implementadas en cada uno de los países del continente. Gracias a esta información podemos constatar y triangular los hallazgos encontrados en este estudio y elaborar posibles hipótesis con respecto al comportamiento de la participación política ciudadana desde una perspectiva histórica crítica. Estas dos fuentes de información nos han confirmado, por ejemplo, la tendencia decreciente de la participación política ciudadana de la población en Ecuador, al mismo tiempo que se va consolidando el sistema político percibido por la población como democrático en el país y el apoyo ciudadano al mismo, lo que podría resultar paradójico, sobre todo si observamos tal comportamiento en grupos poblacionales tan antagónicos con el gobierno como el conformado por los movimientos indígenas. La mayor parte de la población en general, aunque admite que existen varias cosas que mejorar, reconocen estar en un Estado calificado por ellos mismos como democrático, con un nivel medio de desarrollo de dicha democracia, que se sienten satisfechos con ese sistema y, progresivamente también, con los partidos que lo conforman.

Un dato adicional que podemos apreciar en medio de la información recogida por estas dos grandes encuestas latinoamericanas es que no existen de manera

permanente, más allá de una importante fracción de los movimientos indígenas, colectivos sociales específicos de oposición al sistema o al gobierno. La tendencia de las preferencias políticas va surgiendo de forma diferenciada en el tiempo y el espacio, dependiendo de diversos factores coyunturales. Los y las jóvenes, por ejemplo, colectivo en el cual el gobierno ha focalizado sus preferencias, no mantiene un apoyo monolítico al sistema ni participa de manera activa y organizada en todas las instancias estatales donde tiene mayor cabida. Además, se diferencia mucho su opinión cuando se trata de jóvenes entre 16 y 25 años en relación con aquellos mayores de 25, o si se trata de jóvenes con residencia urbana frente a los grupos de jóvenes residentes en zonas rurales. Ni siquiera en el colectivo indígena se puede encontrar un comportamiento y/u opinión consolidada a lo largo del tiempo en torno a categorías tan importantes como la democracia, la participación o la actividad política de los partidos. Esta información diferenciada y plural nos plantea la necesidad de realizar periódicamente análisis más exhaustivos, focalizados y triangulados, donde no consideremos a los grupos sociales en el país como bloques compactos sino, en su mayoría, como agrupaciones circunstanciales de ciudadanos atomizados.

Al parecer, lo que se va configurando es una nueva forma de ver la política y participar en ella desde la ciudadanía, impuesta así por el Estado. La participación política ciudadana formal en Ecuador durante los años de implementación de la Revolución Ciudadana sólo se ha dado en aquellos niveles donde no había posibilidades reales de involucrarse directamente en la toma de decisiones estratégicas. Es decir, dicha participación se ha generado, casi siempre, en espacios bastante acotados y direccionados. Por esta razón, los y las participantes de los movimientos sociales que quieren tener una presencia activa en el escenario sociopolítico ecuatoriano han optado mayoritariamente por el uso de mecanismos no convencionales de participación, los que no siempre han representado mayores niveles de incidencia. Lamentablemente, tampoco estamos hablando de la mayor parte de ciudadanos, ni siquiera de la mayoría de personas pertenecientes a determinado colectivo, como por ejemplo el juvenil o el indígena, donde la actual polarización existente en su interior ha deteriorado significativamente su capacidad de incidencia política y de representatividad social.

Esta situación nos indica que los reales procesos de transformación que se han producido en Ecuador y que, efectivamente, mejoraron los niveles de vida de la población, reduciendo los índices de pobreza, incrementando los niveles de producción y productividad en algunos sectores tradicionales de la economía,

mejorando significativamente la calidad del capital humano y también reduciendo los niveles de desigualdad social, no se produjeron desde abajo, impulsados gracias al protagonismo directo de la población organizada a través de los movimientos sociales, sino que se trató de procesos estrictamente verticales, promovidos y controlados desde el Estado, con todas las ventajas y desventajas que este condicionamiento representa.

De acuerdo con el Análisis de Participación, también llamado Análisis de Involucrados (Stakeholders Analysis), tomando como sustento toda la información anteriormente presentada, los movimientos sociales que actualmente tienen una mayor representatividad en la vida sociopolítica del país y que se encuentran en mayor capacidad de ejercer su derecho de participación ciudadana son los siguientes:

Cuadro N° 4
Matriz de Análisis de Participación de los movimientos sociales ecuatorianos

Actor (Movimiento social)	Rol	Intereses	Nivel de organización	Nivel de poder (incidencia política)
Movimientos indígenas	Defensa de los derechos de territorialidad, autonomía, plurinacionalidad	Construcción de un Estado plurinacional y multiétnico, de una sociedad intercultural y tolerante	Alto	Alto
Movimientos sindicales	Defensa de derechos laborales y organizativos	Mejorar las condiciones de vida laboral y social, fortaleciendo la organización sindical y construyendo una relación más justa entre capital y trabajo	Medio	Medio
Movimientos femeninos	Promoción de derechos de la mujer y la infancia, especialmente derechos a la seguridad alimentaria, salud, sexuales y reproductivos.	Posicionar en la agenda nacional, tanto estatal como de la sociedad civil, la defensa de los derechos de la mujer, niñez y adolescencia, con enfoque transversal de género.	Medio	Medio

Organizaciones de población discapacitada	Defensa de derechos de población discapacitada y sensibilización de sociedad civil en general	Posicionar en la agenda nacional, tanto estatal como de la sociedad civil, la defensa de los derechos de la población discapacitada	Muy Bajo	Medio
Movimientos juveniles	Defensa de derechos de los y las jóvenes; sociales, culturales, económicos y políticos	Posicionar en la agenda nacional, tanto estatal como de la sociedad civil, la defensa de los derechos de la juventud	Muy Bajo	Bajo

A pesar de esta mayoritaria desmovilización social, a través de las manifestaciones populares realizadas en los últimos diez años, se han generado algunas importantes dinámicas participativas entre los escasos movimientos y colectivos organizados, consagrando una suerte de liderazgo temporal en situaciones de confrontación directa con el gobierno de Rafael Correa. Este liderazgo, detentado anteriormente por los movimientos sindicales, lo ha recuperado desde hace dos décadas el movimiento indígena y lo ostenta en virtud de la promoción y defensa de una agenda política alternativa, más cercana a las principales preocupaciones de las organizaciones sociales ecuatorianas vigentes.

Las agendas corporativas de participación política de estos movimientos son eminentemente reivindicativas, en torno a la exigencia de sus derechos fundamentales, los mismos que están garantizados por la propia Constitución. Su objetivo principal es el posicionamiento de sus demandas en la agenda política nacional. Debido a la inexistencia real de espacios de intercambio político con el Estado desde los movimientos políticos, aún no se ha llegado a la construcción de una agenda participativa conjunta, en la que los procesos estratégicos de toma de decisión sean los centrales. Este impase sigue existiendo a pesar de la incorporación de Humberto Cholango Tipanluisa⁵⁵ en mayo de 2017 como responsable de la Secretaría Nacional del Agua durante el actual mandato del presidente Lenin Moreno. Un escenario de fluido intercambio programático sí representaría una auténtica democracia participativa. Más allá de eso, los únicos colectivos que se han planteado una estrategia de toma del poder político desde su propia organización gremial, teniendo como modelo dicha clase de democracia, son los indígenas, a través de Pachakutik y del Movimiento Independiente Amauta Jatari, vinculado a la FEINE.

⁵⁵ Presidente de la CONAIE entre 2011 y 2014.

La falta de participación sociopolítica ciudadana efectiva ha traído como consecuencia una serie de distorsiones de la práctica política en el país. Los modelos participativos restrictivos han dejado espacio a la instalación de fuertes tendencias caudillistas y de culto a la personalidad, no sólo en el espacio de la presidencia nacional, aunque es allí donde principalmente se evidencia. Por citar dos recientes ejemplos, podemos mencionar que en el caso de los dos ganadores de las elecciones de 2006, Álvaro Novoa y Rafael Correa, utilizaron sus nombres para identificar su partido, en el primer caso, y su proyecto político, en el segundo. El PRIAN inicialmente se llamó Partido Renovador Institucional Álvaro Noboa, aunque posteriormente el significado de las últimas dos letras de la sigla debió ser cambiado por Acción Nacional debido a que las leyes electorales ecuatorianas prohibían el uso de nombres propios de personas vivas como denominación de los partidos políticos. Por otro lado, para referirse a la Revolución Ciudadana, Alianza PAIS sigue usando frecuentemente el acrónimo RC, es decir, las iniciales del presidente Rafael Correa.

Durante el gobierno del presidente Correa el discurso recurrente hacia el ciudadano consistió en remarcarle permanentemente que estaba “*prohibido olvidar*” la responsabilidad directa de la “partidocracia”, en alianza con la oligarquía nacional, en la crisis bancaria de 1999 y, con ello, el descalabro del sistema económico ecuatoriano. Los principales afectados por esta crisis los pobladores de menores ingresos, los colectivos más vulnerables, los que vieron seriamente afectados los ya escasos servicios que eran brindados desde el Estado y, sobre todo, sus oportunidades específicas de generar ingresos a través de un trabajo formal remunerado.

Sin embargo, actualmente entre estos colectivos más vulnerables (indígenas, mujeres, jóvenes, población discapacitada, etc.) no existe una posición corporativa única sino todo lo contrario. Es decir, al interior de estos grupos, cada vez menos organizados y cohesionados, lo que encontramos son rivalidades y divisiones internas, que debilitan progresivamente su poder de incidencia. El caso más evidente es el de los indígenas, muchos de los cuales han sido cooptados por el gobierno a cambio de cargos públicos y prebendas personales y/o comunitarias. El resultado, evidenciado por la confrontación de opiniones en torno a los asuntos clave de la agenda nacional, es una significativa reducción en la capacidad de respuesta del movimiento indígena.

Estas discrepancias al interior de los colectivos, junto con su distorsionada visión de la democracia, no son recogidas por instrumentos de análisis como el Latinobarómetro ni por el Barómetro de las Américas, los mismos que reflejan niveles significativos de satisfacción y aprobación con los modelos de ejercicio democrático implementados recientemente en Ecuador. Y estas distorsiones en la percepción no son casuales sino todo lo contrario. El efecto directo de la atomización de la participación política ciudadana, reduciéndola a su mínima expresión no sólo tiene una incidencia directa en la distribución de los espacios de poder y el protagonismo en los procesos estratégicos de toma de decisión. La peor de sus consecuencias es la creación de una falsa imagen de bienestar con la propuesta política vigente pues las valoraciones ya no se realizan desde el interés colectivo ni desde el imaginario organizativo, tomando como antecedentes toda la historia de luchas y reivindicaciones gremiales. La perspectiva de valoración se recorta, opinando desde la propia experiencia individual, desde la historia personal, desde el individuo cercenado de su colectivo. Tal como veremos más adelante, precisamente ésta es la razón por la cual no sólo la percepción en torno al concepto de participación sino también al de revolución, se encuentra altamente tergiversada.

Por otro lado, entre todos los colectivos analizados, las y los jóvenes han sido los que han desarrollado un mayor protagonismo político durante la Revolución Ciudadana. Pero no de manera gremial, organizada y en confrontación con el gobierno, sino todo lo contrario. Ha sido el grupo poblacional que menos organización y niveles de participación política ciudadana ha mostrado, haciéndose presente en la escena política generalmente de manera desagregada y en claro respaldo hacia la política implementada desde Alianza PAIS.

En el discurso político del presidente Correa se distinguen dos niveles. Por un lado encontramos al ciudadano de a pie y su entorno, su realidad familiar, laboral, local, y por el otro lado encontramos a ese mismo ciudadano en su entorno político nacional, antigua víctima de la partidocracia y hoy agente activo del cambio a través de la oportunidad concedida por la Revolución Ciudadana. Se establecen puentes entre estas dos realidades, de modo que el ciudadano o ciudadana siente como propios los problemas nacionales, genera un sentido de pertenencia y patriotismo y se motiva a estar involucrado activamente en las iniciativas impulsadas desde el gobierno. Dicha transición en ningún momento es mediada, acompañada ni mucho menos facilitada por algún espacio político colectivo u organización.

Intentando un balance preliminar, recurriremos al apoyo de Carlos de la Torre, sociólogo ecuatoriano profesor de FLACSO, quien propone algunas de las razones por las cuales se da esta abierta confrontación de modelos entre el gobierno y los movimientos sociales, en especial el movimiento indígena (Mantilla y Mejía, 2012: 163). De acuerdo a este autor, dicho enfrentamiento está originado por tres factores clave:

- a) En primer lugar, el gobierno del presidente Correa se consideraba a sí mismo como la legítima representación de los intereses colectivos nacionales, encontrándose más allá de cualquier regionalismo, sectarismo partidario, particularismo organizativo o agenda corporativa diferenciada. Al encontrarse en un auténtico proceso de reconstrucción del Estado-nación bajo un nuevo modelo sociopolítico, tenía la necesidad de recuperar muchos de los espacios que anteriormente fueron delegados a la ciudadanía. El argumento que esgrimía para sustentar esta necesidad es que se trataba de espacios asignados arbitrariamente a la población como efecto nocivo de las políticas neoliberales implementadas en el país. Desde esta perspectiva, el Estado recuperaría responsabilidades inherentes a su esencia, revindicando su rol de representante institucionalizado de la sociedad.
- b) El segundo factor está referido a las diferentes visiones de desarrollo que se tienen en el país. Mientras que el gobierno sigue privilegiando un modelo eminentemente extractivista, sustentando el grueso de sus ingresos en actividades económicas primarias y exportación de materias primas, otros sectores de la sociedad ecuatoriana recuperan otras alternativas de desarrollo, sustentadas en el Sumak Kawsay, más cercanas a la economía del conocimiento y propuestas de desarrollo local endógeno y decrecimiento.
- c) Finalmente, el tercer factor está referido al interés del gobierno de constituir una base social sólida que lo legitime frente a los movimientos y organizaciones sociales ya consolidadas. Para ello, su principal objetivo es cooptar a la población que aún no encuentra un espacio de representación pública.

Por esta evidente ruptura con la dinámica popular, a pesar del reincidente discurso democrático participativo que maneja el gobierno, diferentes académicos han

calificado en numerosas ocasiones la política de Rafael Correa como “gatopardista” (Machado, 2015). Todo un complejo proceso de transformaciones, pasando por la redacción e implementación de una nueva Constitución, legitimada en las urnas a través de un referéndum, y diversas “revoluciones” sectoriales, para que al final del balance los niveles participativos en estos procesos de cambio se hayan deteriorado. Sin embargo, aunque es posible que en algunos sectores de la gestión gubernamental exista esta perspectiva lampedusiana, consideramos que para el caso de la participación ciudadana el enfoque más cercano al adoptado por la Revolución Ciudadana es el tokenismo. En un intento exitoso de cooptar la participación popular, se estructuró todo un sistema promotor desde el Estado, con algunos novedosos mecanismos especializados, por un lado, y por otro se iniciaron acciones dirigidas a propiciar la desarticulación de los colectivos organizados más representativos (sindicatos e indígenas).

Este gatopardismo correísta implica claramente que los cambios socioeconómicos realizados en Ecuador durante la Revolución Ciudadana, aunque han significado importantes mejoras en los niveles de calidad de vida de la población, especialmente de la más pobre y excluida, también han representado importantes márgenes de ganancia y consolidación de poder a grupos específicos de la oligarquía ecuatoriana (la asociada a la banca o a la agroexportación, por ejemplo). El cambio sustancial, a nivel político, ha sido la inclusión en la esfera de poder de las clases medias a través de su (legitimada) representación en el movimiento Alianza PAIS. La política económica impulsada por Rafael Correa permitió restar cuotas de poder a los tradicionales grupos hegemónicos y redistribuirla entre los distintos grupos de interés que forman parte de su respaldo social. En tal sentido, aunque se podría afirmar que se redistribuyó el poder durante su mandato, los grupos socioeconómicos más vulnerables no salieron significativamente beneficiados con el reparto.

En tal sentido, la participación política ciudadana se ha dado en función a los intereses de los grupos participantes de esta redistribución de poder. Dicha participación en los mecanismos oficiales convencionales ha sido realizada, en la mayor parte de los casos, a título personal o como parte de una escisión de movimientos sociales en pugna interna. Aunque también surgieron movimientos sociales, tales como la Red de Maestros por la Revolución Educativa, en el marco de los intereses y directrices del partido de gobierno, creados para debilitar los movimientos sociales tradicionales.

7.2. Alianzas estratégicas y grupos de poder

Además de la débil participación política ciudadana como principal rasgo distintivo, el reciente proceso de transformación social ecuatoriano ha estado caracterizado por el fuerte protagonismo de grupos de poder y clases sociales muy diferentes de las más pobres y vulnerables, planteando serios cuestionamientos en torno a su auténtico carácter popular. De acuerdo con el historiador ecuatoriano Pablo Ospina Peralta (2017), a lo largo de sus primeros diez años de gobierno, el partido de gobierno estableció alianzas estratégicas con cuatro grupos socioeconómicos principales. El primero fue el grupo de intelectuales y militantes de izquierdas, importantes aliados en los inicios del movimiento Alianza PAIS y durante la Asamblea Constituyente de 2007 y 2008. Este colectivo se encontraba fuertemente ligado a movimientos sociales representativos en el país, asignándole un grado relevante de legitimidad ante la población pobre y los movimientos latinoamericanos de izquierda. Durante los primeros años de gobierno, la mayor parte de este colectivo cambió sus preferencias y tomó distancia de Alianza PAIS.

El segundo grupo con el que se estableció una importante alianza estratégica fue el de los jóvenes tecnócratas del Estado, entre los que se podían encontrar una variada clase de afiliaciones ideológicas. Teóricamente, la mayor parte de ellos se consideraban “progresistas”, considerando la amplia gama de posibilidades de pensamiento político que se inscriben dentro de esta denominación. Este grupo de profesionales se convirtió en su principal base para la formación de su fiel burocracia y equipos de consultores, facilitando la participación de este colectivo en los procesos de toma de decisiones estratégicas. A semejanza del presidente Correa, la gran mayoría de estos jóvenes no procedía ni tenían vinculación con movimientos sociales y/o partidos políticos de izquierda. Fueron presentados por Alianza PAIS como la garantía de la eficiencia técnica en la gestión gubernamental y el principal sustento para el necesario relevo generacional. Constituyeron una sólida élite de conocimiento teórico sobre la gestión pública, con una escasa o nula práctica política, condición que propició la recurrente aparición de errores sumados a una marcada ausencia de empatía con la población en general, especialmente con aquella de escaso nivel educativo.

El tercero grupo de aliados es el más influyente y representativo en el diseño e implementación de la política económica de la Revolución Ciudadana. Se trata del grupo empresarial moderno ecuatoriano, el mismo que fue relegado a un rol

secundario durante los años de neoliberalismo en el país. Principalmente, se trata de los grupos monolíticos de importadores y comerciantes de la industria alimentaria o de bienes inmuebles. A estos grupos el crecimiento del consumo, de las importaciones en general y la expansión de la clase media le favorecieron inmediatamente, pues se encontraban en competencia permanente con los pequeños comerciantes, las personas que generaban su propio empleo y los pequeños y medianos productores agropecuarios. Por esta razón, la política económica del presidente Correa siempre priorizó la expansión del gasto y el consumo de las clases medias emergentes.

Sin embargo, el más controvertido de los aliados estratégicos con los que cuenta la Revolución Ciudadana es el colectivo de empresarios beneficiarios directos de millonarios contratos estatales, los mismos que se convirtieron en su principal fuente de ingresos y poder. Personajes como el hermano del presidente Correa, Fabricio, y posteriormente su cercano amigo y Vicepresidente de la República, Jorge Glas⁵⁶, son importantes representantes de este activo grupo de apoyo a las políticas de Alianza PAIS. Desde los primeros meses de gobierno, este grupo estuvo vinculado a casos de corrupción al interior del gobierno, causando serios problemas de imagen y legitimidad al partido de gobierno. Actualmente, están en marcha algunas investigaciones que vincula a importantes funcionarios del gobierno del presidente Correa con los sobornos para la obtención de licitaciones públicas y tráfico de influencias en favor de la empresa brasilera Odebrecht y empresas chinas.

Entre los cuatro, se trata del grupo más poderoso e influyente pues forma parte estructural del proceso de toma de decisiones estratégicas en el Estado. Pero, al mismo tiempo, es el colectivo que más descrédito y problemas políticos ha causado al partido de gobierno. Identificado como el principal referente de la corrupción desplegada durante la Revolución Ciudadana, este grupo empresarial emergente ha manipulado en numerosas ocasiones los procesos de planificación, licitación, implementación y evaluación de obras públicas, buscando en todo momento su propio beneficio⁵⁷.

Todas estas alianzas estratégicas establecidas por Alianza PAIS, importante soporte socioeconómico y operativo de la Revolución Ciudadana, revelan el verdadero trasfondo de las decisiones estratégicas estatales y la dirección de las políticas

⁵⁶ En diciembre de 2017 fue condenado a seis años de prisión por asociación ilícita. Actualmente cumple condena.

⁵⁷ Para una mayor información sobre las investigaciones en torno al caso Odebrecht en Ecuador se puede consultar: <https://www.eluniverso.com/tema/caso-odebrecht-ecuador>

económicas y comerciales implementadas durante su gobierno. Sustento adicional para afirmar que, más allá de los discursos y las declaraciones oficiales de intención, la mayor parte de medidas económicas adoptadas por el gobierno del presidente Correa estuvieron dirigidas a beneficiar a los diferentes grupos de poder con los que dicho gobierno estableció alianzas, pasando a un plano secundario la motivación por los cambios estructurales y la mejora efectiva de las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable. Además, el ascenso de las clases medias nacionales a las esferas de poder garantizaba el mantenimiento del statu quo, razón por la cual el gobierno de Correa no se vio seriamente amenazado por las oligarquías del país.

7.3. Modelos confrontados de transformación social

La relación entre el gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales más representativos, especialmente los colectivos indígenas, se ha dado generalmente en términos de confrontación. Durante el mandato del presidente Correa se realizaron grandes esfuerzos por parte del gobierno para desarticular y dividir a los movimientos sociales que resultaban incómodos a la implementación de sus políticas, especialmente aquellas relacionadas directamente con la gestión de los recursos naturales. Los movimientos indígenas junto con los sindicales han sido las principales víctimas de tales maniobras de injerencia. En tal sentido, los fundamentos en los que se sostiene dicho desencuentro, contrariamente a lo que en un primer momento puede argumentarse, son fundamentalmente de orden económico. Una mayor participación política ciudadana asignaría a la población, especialmente a la indígena, una cuota de poder tal que sería capaz de desviar el sentido actual de la toma de decisiones (dirigidas a la promoción del modelo extractivista y de modernización del sistema capitalista), reorientándolo hacia modelos alternativos de desarrollo, como el Sumak Kawsay. Por esta razón, las diferencias de concepción expuestas por el gobierno ecuatoriano en torno al modelo de desarrollo impulsado desde el Sumak Kawsay carecen de un auténtico trasfondo político o ideológico exclusivamente. Se trata, sobre todo, de diferencias en las propuestas de desarrollo socioeconómico del país.

El economista Alberto Acosta, profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador, lo expresa claramente cuando plantea que *“en los últimos años, conscientes de algunas de las patologías propias de la modalidad de acumulación extractivista, varios países de la región con regímenes*

‘progresistas’ han impulsado varios cambios. Sin embargo, más allá de los discursos no hay ninguna señal cierta de que pretendan superar realmente dicha modalidad de acumulación (...) Hasta hace poco tiempo, gracias a los elevados precios de las materias primas, en los países con gobiernos ‘progresistas, que lograron una mayor participación en la renta extractivista, los segmentos tradicionalmente marginados de la población experimentaron una relativa mejoría. Esto se debió a una mejor distribución de dichos ingresos, sin una redistribución de los activos. Es más, al no haber afectado la modalidad de acumulación primario exportadora, los grupos más poderosos obtuvieron la tajada del león. Esta situación es explicable por la inexistencia de gobiernos realmente revolucionarios y lo relativamente fácil que resulta obtener ventaja de la generosa Naturaleza, sin adentrarse en complejos procesos sociales y políticos de redistribución” (Cottyn y otros, 2016: 158).

La propuesta alternativa de desarrollo, donde se plantea un cambio estructural capaz de desplazar progresivamente al modelo extractivista, reduciendo sus intervenciones y espacios de influencia y sustituyéndolas por actividades de economía del conocimiento y la reciprocidad, protección del medio ambiente, rescate de saberes tradicionales y, al mismo tiempo, de manera compatible, promoción de la innovación tecnológica, es la representada por los movimientos sociales, especialmente los movimientos indígenas.

Esta confrontación también ha definido el tipo de mecanismos participativos que son usados por los movimientos sociales, los mismos que carecen de acceso real a los espacios convencionales de involucramiento ciudadano y de auténtica construcción de modelos de desarrollo, al mostrar una posición discrepante con el gobierno de Rafael Correa. Ante tal situación, como hemos visto anteriormente, el recurso de los mecanismos no convencionales es el único que ha funcionado para alcanzar determinados niveles de incidencia política frente al Estado.

Sin embargo, encontramos una lógica diferente al analizar la dinámica de las clases medias, colectivo no organizado pero sí de máxima relevancia e incidencia en el proceso de transformación de Ecuador durante los últimos años. Desempeñando un rol de sustento de las principales tesis políticas del gobierno, los intereses de esta clase social giran en torno a la necesidad de contar con una cada vez mayor cuota de poder político, sustentado en el creciente poder económico adquirido fundamentalmente a través de la economía de las remesas y la participación en las iniciativas empresariales del Estado. Alianza PAIS brindó ese espacio desde el principio de su actividad partidaria, convirtiéndose en la práctica en su brazo político.

Por otro lado, la sintonía de intereses y proyectos sociopolíticos entre la clase media ecuatoriana y los movimientos sociales más representativos es casi inexistente, argumento que sustenta el permanente desencuentro de Alianza PAIS con los movimientos sociales históricos en Ecuador.

En el imaginario político de Alianza PAIS se concibe tanto el sustento de la democracia y de la participación ciudadana como la legitimidad y la representatividad política básicamente en el sufragio. Por esta razón, no hay clara conciencia de la necesidad de contar con bases de población organizada de manera permanente ni de desarrollar conciencia de clase o colectivo para dar soporte a los planteamientos e intervenciones políticas. Se valora más la capacidad de movilización puntual, de aglutinamiento temporal de simpatizantes, para responder a alguna coyuntura determinada, sea ésta electoral o de posicionamiento específico frente a un acontecimiento concreto. Es por este fuerte componente de inestabilidad e indefinición ideológica que se presentan también altos niveles de volatilidad en las adhesiones. Esta falta de una estructura ideológica permanente en la militancia se ve claramente reflejada, entre otras cosas, en los escasos niveles de participación política ciudadana a través de los mecanismos participativos oficiales existentes.

Otra de las graves consecuencias de la indefinición ideológica al interior de Alianza PAIS ha sido el reciente cisma protagonizado por el partido de gobierno. La facción correísta, sustentada por los estratos medios emergentes de la población, ha entrado en confrontación directa con los partidarios de Moreno y sus aliados más cercanos, estrechamente vinculados a la oligarquía nacional. Las corrientes de pensamiento político que surgieron en dentro de sus filas tienen carácter coyuntural, siendo el presidente Correa el único que presenta un cuerpo estructurado de ideas, no siempre coherentes entre sí. Al surgir otro líder, el mismo que desde el primer momento en la presidencia ha presentado serias discrepancias con este cuerpo caudillista de pensamiento ideológico, no hubo un referente partidario que sirva como dirimente, razón por la cual actualmente el movimiento Alianza PAIS está resquebrajado. En el hoy nuevo partido denominado Revolución Ciudadana, formado en enero de 2018, se ha impuesto la idea del líder, no necesariamente porque coincida con la ideología del partido, sino simplemente porque no se ha permitido que exista ni esta ideología gremial ni ninguna otra. Se trata de una inevitable e intencionada imposición por ausencia.

La solidez y legitimidad organizativa son las que fundamentan la lucha política y los procesos de transformación social sostenibles. Sin embargo, tal como hemos afirmado, la Revolución Ciudadana está sustentada en los intereses y acción política ejercida por los integrantes disgregados de una porción significativa de la clase media ecuatoriana. El mejor ejemplo del impacto de esta atomización lo encontramos en el impulso que desde el gobierno recibieron las leyes de plusvalía y herencia, las mismas que, contrariamente a lo que se esperaba, causaron un fuerte rechazo entre este sector de la población, incluso entre los propios militantes de Alianza PAIS. Se trató de un mal cálculo político de la dirigencia del partido de gobierno que al tratar de seguir reduciendo el poder económico y político de las oligarquías afectando dos de sus principales fuentes sostenibles de riqueza, también afectó los intereses de las clases medias que veían en esos mismos mecanismos dos oportunidades para afianzar y acrecentar su incipiente poder económico. Esta situación de quiebre obligó al gobierno a impulsar un ciclo de mesas de diálogo no previsto, incluso no deseado, cuyo objetivo principal fue el de recuperar esa conexión del gobierno con su base poblacional, pero siempre en términos de atención de demandas específicas y de defensa de intereses, más que de real participación política ciudadana en la toma estratégica de decisiones y el cogestión.

Debido a las políticas controlistas de participación sociopolítica, se ha generado una importante brecha entre el gobierno y la población organizada. El gobierno de Alianza PAIS se ha fortalecido y “legitimado” a través del sufragio, mientras que la organización popular se ha ido debilitando, perdiéndose importante capital social en ese proceso de desgaste. Esta situación es ampliamente aceptada y hasta incluida en reflexiones partidarias, a modo de autocrítica, por altos representantes del partido de gobierno tales como el actual presidente del Movimiento Alianza PAIS, Lenin Moreno Garcés⁵⁸, en una carta del 30 de marzo de 2016 dirigida a Doris Soliz Carrión, ex Secretaria Ejecutiva del mismo partido⁵⁹. En ella, Moreno resalta la necesidad de una mayor preocupación por lo local, complementando la que ya existe por el ámbito nacional, y por incluir en las políticas públicas a toda la diversidad de actores, de colectivos diferenciados (jóvenes, mujeres, discapacitados, etc.). *“Cada ciudadano debe ser un actor político y debemos establecer canales y mecanismos claros para escuchar sus voces, sus aspiraciones, sus deseos. Y también debemos tener propuestas para renovarnos y cambiar aquellos aspectos en las relaciones, en*

⁵⁸ Desde el 24 de mayo de 2017 Lenin Moreno Garcés es también el nuevo Presidente de la República de Ecuador, continuando con el gobierno de Alianza PAIS, hoy resquebrajado, y supuestamente con el proceso de Revolución Ciudadana por los próximos cuatro años.

⁵⁹ <http://www.eltelegrafo.com.ec/especiales/2015/cartaalianzapais03-04-2016.pdf>

nuestros servicios y nuestras políticas que nos han alejado de algunos de esos sectores. Debemos preguntarnos por ejemplo ¿Qué nos ha alejado de algunas organizaciones de mujeres?, ¿Qué nos ha alejado de sectores del Movimiento Indígena?, ¿Qué nos ha alejado de algunos sectores de organizaciones ecologistas?” Esta distancia ha sido uno de los factores claves para entender el progresivo debilitamiento de la participación política ciudadana y de la preferencia de un sector importante de la población por las dinámicas más individuales y locales.

Como podemos apreciar, el enfoque de inclusión expresado en la misiva por el dirigente de Alianza PAIS sigue abogando por una participación política atomizada, “ciudadana” tal como la entiende el partido de gobierno, aunque la preocupación por el distanciamiento de los colectivos clave de la escena sociopolítica ecuatoriana si se propone en términos organizativos, de movimientos de base. Plantea que las políticas gubernamentales deben *“pasar de una mirada solamente de garantía de derechos a una ciudadanía corresponsable, actora, deliberante”*. En todo caso, la apuesta del gobierno, desde la perspectiva de Moreno, debe ser promover un *“enfoque participativo y de empoderamiento del pueblo”* como garantía de *“continuidad y permanencia de la Revolución Ciudadana”*⁶⁰.

Este distanciamiento también tiene estrecha relación con lo que Norberto Bobbio denomina la tercera paradoja de la democracia (1985: 14), a través de la cual se contrasta la falta de capacidad de respuesta de los ciudadanos y ciudadanas, base de la democracia, ante problemas cada vez más complejos con la necesidad de soluciones técnicas sólo accesibles a especialistas. Esta visión reforzada desde las cúpulas de Alianza PAIS, en especial por la actitud academicista del presidente Correa hacia la población, ha propiciado la instalación de una burocracia tecnocrática, con una visión altamente sesgada de la realidad (posee un enfoque eminentemente economicista⁶¹), que ha acaparado los espacios de toma de decisión de la gestión pública sin llegar a entender la complejidad de las dinámicas sociopolíticas y culturales de la población que pretenden atender. Planteadas así, las soluciones de los problemas ciudadanos se vuelven inaccesibles desde un principio, cerrando toda

⁶⁰ Ídem. Página 2.

⁶¹ Cerca del 80% de los altos cargos del gobierno del presidente Correa son economistas. Incluso, es frecuente observar cómo al mando de carteras tan importantes como el Ministerio del Interior o Salud existe profesionales titulados y con experiencia fundamentalmente en ciencias económicas. La razón fundamental de esta predilección ha sido sustentada en diversas oportunidades por el presidente Correa, sobre todo en sus Enlaces Ciudadanos, argumentando que lo que necesitan las instituciones del país es tener en su dirigencia central buenos administradores y gerentes, no necesariamente expertos en la especialidad de dichas instituciones. Para ellos, dicha especificidad temática es responsabilidad directa de los asesores y resto de dirigencia institucional.

posibilidad de involucramiento protagónico principal en cualquiera de las etapas del proceso (delimitación de la agenda, debate y discusión, proceso de toma de decisiones, e implementación ejecutiva).

En clara confrontación con el espíritu de la Constitución de Montecristi, el modelo de democracia participativa no ha llegado a implementarse realmente en Ecuador pues, a pesar de los múltiples mecanismos instalados en el marco constitucional, la participación política ciudadana se ha ido reduciendo en la medida en que el amplio aparato estatal, junto con el movimiento político que le da sustento, Alianza PAIS, iba ocupando un mayor número de espacios públicos. De esta manera, de una participación política basada en la movilización social durante los años previos a la Revolución Ciudadana se ha pasado paulatinamente a una sustentada en participación electoral. Incluso, dicha participación a través de las urnas ha tenido siempre el objetivo principal de solicitar el respaldo a las decisiones ya tomadas antes que generar un espacio verdaderamente consultivo.

A pesar de los planteamientos teóricos oficiales que abren diversos espacios de participación a la población, las modalidades de dicha participación política ciudadana promovidas desde el partido de gobierno distan mucho de lo que Tomás Rodríguez-Villasante denominaría “democracia de iniciativas”⁶². Las organizaciones populares más representativas, los movimientos sociales de colectivos con alto grado de vulnerabilidad social, no han estado presentes en dichos espacios. Por tanto, no han contado con los mecanismos oficiales necesarios para incidir en la política de Estado.

7.4. ¿Reforma o Revolución?

Desde la perspectiva de los principales ejecutores del proceso de transformación, el gobierno de Alianza PAIS con el indiscutible liderazgo de Rafael Correa Delgado, podemos afirmar que existe en ellos una real conciencia de estar llevando a cabo un proceso auténticamente revolucionario a través del cual una buena parte del poder absoluto, anteriormente confiscado por la oligarquía ecuatoriana, ha sido redistribuido y alcanzado por los representantes políticos de las clases medias en el país. Consecuencia directa de dicho proceso ha sido la mejora significativa de las condiciones de vida de la población ecuatoriana en general, incluyendo incluso a gran

⁶² <https://upnatv.unavarra.es/unes/conferencia-las-democracias-de-iniciativas-y-las-metodologias-participativas-tomas-rodr%C3%ADguez-villasante>

parte de esa oligarquía “despojada”. Por otro lado, desde la perspectiva de las organizaciones que agrupan a los colectivos más vulnerables de la población, existen opiniones divididas. Las dirigencias organizativas, especialmente la sindical y la indígena, tienen claro que la Revolución Ciudadana, más allá de los innegables avances sociales logrados, ha traído consigo reformas poco sustanciales, las mismas que han afectado principalmente dinámicas programáticas y operativas de las políticas sociales y económicas, pero no estratégicas ni estructurales. Además, con dichas reformas ha llegado también la criminalización de la protesta social y la consecuente desmovilización de gran parte de los actores sociales.

En este sentido, si planteamos la pregunta desde la perspectiva de las clases medias emergentes, las mismas que han consolidado una importante cuota de poder en estos últimos diez años, podríamos afirmar que sí se ha dado un proceso revolucionario a través del cual la oligarquía ecuatoriana ha sido despojada de parte de su poder, haciéndose un poco más democrático el ejercicio político. Para ellos, dicho proceso revolucionario ha implicado una mejora sustancial en las condiciones de vida de la población, especialmente la más pobre, la misma que hoy tiene acceso a servicios públicos gratuitos y/o subsidiados (educación, salud, vivienda) con los que antes del gobierno de Correa no contaba. Dicha mejora ha sido la mejor carta de presentación del proceso, convenciendo de su legitimidad popular “revolucionaria” a otros países latinoamericanos en transformación política tales como Venezuela, Bolivia o la propia Cuba.

Tal como afirma García Linera, los dirigentes y militantes de Alianza PAIS no plantean real contradicción entre procesos reformistas y revolucionarios pues los enmarcan dentro de un único continuum. Exactamente lo contrario a lo propuesto por Rosa Luxemburgo. La transformación estructural del sistema se va dando de acuerdo a sus propias necesidades, con marchas y contramarchas, con privilegio de grupos populares y también de grupos empresariales pues, a diferencia de lo que plantea el marxismo ortodoxo, mecanismos de libre mercado y socialismo no son incompatibles. El propio Correa afirmaba en mayo del 2014, en la Universidad de Costa Rica, que *“uno de los grandes errores de la izquierda tradicional fue negar los mercados. Los mercados son una realidad económica, pero una cosa es tener sociedades con mercado y otra cosa es tener sociedades de mercado, donde vida y personas se*

*convierten en una mercancía. El mercado es un gran siervo, queridos jóvenes, pero un pésimo amo*⁶³.

Pero es otra entrevista, realizada por el diario El Telégrafo, órgano público de difusión masiva totalmente alineado con el gobierno, donde Rafael Correa no deja lugar para la menor duda en torno a su visión efectiva de la revolución en Ecuador. Ante la pregunta si el hecho de haber mejorado tanto las condiciones de vida de la clase media y popular junto con la de los ricos significaba realmente algún cambio en la matriz estructural del país,. El presidente Correa respondía: *“El modelo de acumulación no lo hemos podido cambiar drásticamente. Básicamente estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo de acumulación, antes que cambiarlo, porque no es nuestro deseo perjudicar a los ricos, pero sí es nuestra intención tener una sociedad más justa y equitativa”*. Con ello, Rafael Correa además de negar categóricamente la lucha de clases (no era la primera vez que lo hacía) y el consecuente conflicto irreconciliable de intereses entre la oligarquía y las clases pobres del país, reconocía que a través de la modernización del sistema capitalista es posible perfectamente alcanzar una sociedad más justa y equitativa⁶⁴.

Por otro lado, es opinión de consenso nacional los variados avances que en la condición socioeconómica de las clases más desfavorecidas se han alcanzado mediante la Revolución Ciudadana. Y cuanto menor ha sido la atención previa por parte del Estado, mayor es el reconocimiento por parte del grupo destinatario de los beneficios concedidos. Este principio es perfectamente aplicable a uno de los colectivos más postergados y menos tomado en cuenta por los gobiernos ecuatorianos previos a la Revolución Ciudadana. Nos referimos a la población discapacitada, la misma que gracias al intenso compromiso personal de Lenin Moreno cambió radicalmente de condición en diversos aspectos, planteándose una legislación nacional garantista y una política pública específica compuesta por diversos programas interrelacionados y dotada de importantes recursos. Como hemos visto anteriormente, la Misión Manuela Espejo ha visibilizado y atendido social, psicológica, económica y técnicamente a esta población como nunca antes había sido atendida, para luego institucionalizar dicha ayuda como política de Estado. Aunque existen muchas críticas al respecto, señalando que dicha institucionalización diluyó la focalización que caracterizaba a la Misión Manuela Espejo y que, por falta de

⁶³ <https://semanariouniversidad.com/pais/rafael-correa-en-la-ucr-el-mercado-jvenes-es-un-gran-siervo-pero-es-un-pesimo-amo/>

⁶⁴ <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion/1/no-hemos-podido-cambiar-el-modelo-de-acumulacion>

mecanismos de seguimiento y control de calidad de las políticas públicas inclusivas, la atención a la población discapacitada se debilitó enormemente durante los cuatro últimos años del gobierno del presidente Correa.

Tal como lo muestra el documento de observaciones finales sobre el informe inicial del Ecuador, emitido por el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU) en octubre del año 2014⁶⁵, son treinta y dos en total los motivos por los cuales este organismo multilateral expresa su preocupación debido a la forma cómo se está gestionando actualmente la atención a la población discapacitada en el país. Entre las preocupaciones más relevantes del Comité se encuentra aquella relacionada con el manejo oficial, desde la Ley Orgánica de Discapacidades, de una definición y aproximación a la discapacidad desde un enfoque estrictamente médico, soslayando las dimensiones social y relacional. De igual manera, manifiesta su preocupación por el bajo nivel de empleo de esta población vulnerable y por la aún pendiente armonización del marco legislativo especializado, especialmente aquella normativa referida a los sectores educación, transporte, desarrollo urbano, prevención de la violencia, salud, relaciones familiares, trabajo, cultura y deportes.

El Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad también constata una ausencia de participación de las organizaciones de personas con discapacidad, incluidas las organizaciones de mujeres, niños, niñas y adolescentes, en procesos sociales y políticos que son directamente de su interés. Esta situación se agrava en el caso de la población discapacitada de las diferentes nacionalidades y pueblos indígenas, afrodescendientes y montubios en todos los procesos de toma de decisión en materia de discapacidad. La mencionada ausencia se presenta a pesar de los significativos esfuerzos asociativos de las personas con discapacidad, pues no existen estructuras formales para dicha participación, ni incentivos para promover la conformación de organizaciones de menores con discapacidad. En Ecuador, a pesar de los esfuerzos de institucionalización del trabajo avanzado por la Misión Manuela Espejo, aún no existe un sistema unificado de recopilación de información que posibilite conocer y evaluar el nivel incidencia y severidad de la discapacidad en el país, incluyendo datos desagregados sobre infancia discapacitada de origen indígena, afroecuatoriano y montubio.

65

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsocXytIuzOs83fWWVlzUSPWEY3i2MPneAltDx32YbiDNoBSFxJe89zNUXHff3j2eYOfwk09EJebYA2f6n55ArMfrEglEyEqI%2Bzc9%2FWnroDpP>

Aunque el principal impulsor de las políticas públicas en favor de la población discapacitada y actual Presidente de la República pertenezca precisamente a este colectivo (un hecho inédito en la historia ecuatoriana y latinoamericana en general), lo que definitivamente no se ha logrado aún es una mayor participación política, como grupo social organizado, de los y las discapacitados del país. De acuerdo a la información del propio Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS), durante las elecciones de 2014 hubo un total de 54.227 candidaturas de las cuales sólo el 1,72% estaban representadas por personas con discapacidad. De ellas, 155 fueron candidaturas electas, concentradas mayoritariamente en el sector rural. Por otro lado, el ausentismo del colectivo con discapacidad bajó de 30,7% en 2009 a 25,7% en 2013 y a 24,3%, en 2014⁶⁶.

En este sentido, la llamada Revolución de las Discapacidades ha representado en Ecuador una importante transformación social, económico, cultural y de políticas gubernamentales de atención directa a este colectivo. Sin duda, un profundo cambio en la estructura del Estado, en la forma de atender a las personas con necesidades especiales y en la mentalidad de la sociedad ecuatoriana. Pero, reconociendo que ha conseguido un logro incomparable en términos de focalización, atención primaria e incidencia tanto en el Estado como en las empresas, mejorando sustancialmente la calidad de vida de la población discapacitada, no se ha conseguido aún el cambio estructural deseado, el mismo que debería expresarse principalmente en una mayor y efectiva participación política del colectivo organizado de hombres y mujeres con discapacidad en los procesos estratégicos de toma de decisiones nacionales junto con una equitativa participación económica en la propiedad de los medios de producción.

Asimismo, si observamos el proceso general de transformación desde la perspectiva de los movimientos sociales, la mayor parte de ellos inscritos dentro de un enfoque marxista-leninista heterodoxo, podríamos deducir que la Revolución Ciudadana no merece el calificativo de tal, en tanto se trata de un proceso acentuado de reforma política dirigido exclusivamente desde el Estado, sin una auténtica participación política ciudadana, que está dirigido a reubicar a una clase económica y política emergente, mejorando coyunturalmente las condiciones de vida de los sectores más pobres y desfavorecidos, pero sin realizar auténticos cambios estructurales en la propiedad de los medios de producción ni en el modelo de desarrollo. Y la máxima prueba de esta afirmación se sustenta en la imposibilidad del gobierno de alterar

⁶⁶ <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/la-participacion-politica-de-las-personas-con-discapacidad-no-es-representativa>

sustancialmente las dinámicas de propiedad (fracaso de las propuestas de leyes de herencia y plusvalía), así como el enriquecimiento acentuado y en mayores proporciones de la élite bancaria nacional y los sectores agroexportadores, si lo comparamos con las ganancias obtenidas en los gobiernos previos a Rafael Correa.

Otra de las señales de este fracaso revolucionario (visto desde una perspectiva revolucionaria socialista), tal vez más grave que el anterior, sea la tergiversada visión de democracia que aparentemente nos muestran estudios de la población como el Latinobarómetro. En este análisis de percepciones podemos observar la mejora de la concepción de democracia en el país, como categoría en crecimiento que va consolidándose en el imaginario político ecuatoriano, incluso en sectores como los indígenas o las mujeres. Y es que este proceso de transformación no ha trabajado realmente una formación política que contribuya con la construcción de verdaderos modelos democráticos de participación ciudadana y ejercicio de poder. Es por esta razón que se confunde constantemente democracia con ampliación selectiva de espacios de expresión o dialogo, sin tomar en cuenta cuál es la real presencia de la población, de todos los sectores representativos de la misma, en los procesos estratégicos de toma de decisiones nacionales. Además, se construye la valoración de democracia e incluso de revolución desde un imaginario político individual, no colectivo. Este es el efecto directo de la atomización promovida directamente desde el Estado, la misma que no sólo ha transformado la configuración de los movimientos sociales, creando entidades paralelas y divisiones internas entre ellos. Al mismo tiempo, la Revolución Ciudadana ha logrado transformar el imaginario político individual de una porción significativa de la población ecuatoriana, ajustando drásticamente sus categorías de análisis y percepción de la realidad sociopolítica del país.

Podemos afirmar, en base a esta experiencia, que el recorte de la participación política ciudadana no sólo altera la dinámica organizativa de los movimientos sociopolíticos tradicionales en un país. También reduce los horizontes de concepción y ejercicio político individual, en tanto transforma y manipula el paradigma de ejercicio político alterando las categorías fundamentales del mismo.

Ante tal panorama, es necesario recuperar el enfoque de derechos de participación, concibiéndola como un componente inherente a la esencia ciudadana. Tal como plantea el PNUD, *“la libertad política y la capacidad de participar en la vida de la propia comunidad son tan importantes para el desarrollo humano como la capacidad de leer y*

escribir o de disfrutar de buena salud (...) Ser capaz de participar en la vida de la propia comunidad –obteniendo el respeto de los demás y teniendo voz en las decisiones es fundamental para la existencia humana” (2002: 52).

8. Bibliografía

Acosta, A. (2009). "La maldición de la abundancia". CEP. Swissaid y Abya Yala. Quito. Disponible en: www.extractivismo.com/documentos/AcostaMaldicionAbundancia09.pdf

Acosta, A. (2012). "Extractivismo y derechos de la naturaleza". En B. Santos de Sousa y A. Grijalva (eds.) *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en el Ecuador*. Fundación Rosa Luxemburg – Abya Yala. Quito.

Acosta, Alberto y John Cajas Guijarro (2018). "Una década desperdiciada. Las sombras del correísmo". Centro Andino de Acción Popular. Quito.

Acosta, Alberto y Esperanza Martínez (2014). "Desarrollo, postcrecimiento y Buen Vivir". Abya Yala. Quito. Disponible en: www.rosalux.org.ec/es/alternativas-al-desarrollo/830-postcrecimientokoldounceta.html

Acosta, Alberto y Otros (2014). "La restauración conservadora del correísmo". Montecristi Vive. Quito.

Agamben, Giorgio y otros (2010). "Democracia en suspenso". Ediciones Casus Belli. Madrid.

Albó, Xavier (2008). "Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú". CIPCA. La Paz.

Almond & Verba (comp.) (1980). "The Civic Culture Revisited". Little. Boston.

Arbós, Xavier y Salvador Giner (2002). "La gobernabilidad, Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial". Siglo XII de España Editores. Madrid.

Armony, Ariel y Cynthia Amson (2009). "La 'nueva izquierda' en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil". Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington DC.

Arnstein, Sherry (1969). "A Ladder of Citizen Participation". *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35. Issue 4, pag. 216 – 224.

Ávila, Ramiro (2008). "Los nuevos horizontes de la participación. La Constitución del 2008 en el contexto andino". Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito.

Ávila, Ramiro (2012). "En defensa del neoconstitucionalismo transformador". UASB. Quito.

Avritzer, L. (2002). "Democracy and the Public Space in Latin America". Princeton University Press. Princeton.

Baiocchi, G. (2005). "Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre". Stanford University Press. Stanford.

Barber, B. (1984). "Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age". California University Press. Berkeley.

Barrera, Augusto (2009). Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática. CLACSO. Buenos Aires.

Barry, B.(1978). "Sociologists, Economists and Democracy". Collier, Macmillan. Londres.

Becker, Marc (2015). "¡Pachakutik! Movimientos indígenas, proyectos políticos y disputas electorales en el Ecuador". FLACSO. Abya Yala. Quito.

Bobbio, Norberto (1986). "El futuro de la democracia". Trad. José Fernández. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

Borja, Jordi (1987). "Descentralización y participación ciudadana". Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

Borón, Atilio, Javier Amadeo y Sabrina González (Compiladores) (2006). "La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas". Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. Buenos Aires.

Bosteels, Bruno (2013). "El marxismo en América latina. Nuevos caminos al comunismo". Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz.

Budge, I. (1999). "The New Challenge of Direct Democracy". Polity Press. Cambridge.

Bustamante, Fernando, Lucía Durán y Ana Andreotti (2006). "Informe Final del Índice de la Sociedad Civil en el Ecuador". Fundación Esquel y Civicus. Quito.

Cais, J. (1997). "Metodología del Análisis Comparativo". CIS. Madrid.

Callejo Gallego, Javier y Antonio Viedma (2006). "Proyectos y estrategias de la investigación social: la perspectiva de la intervención". Mc Graw Hill. Madrid.

Cohen, Jean y Andrew Arato (2000). "Sociedad Civil y Teoría Política". Trad. Roberto Reyes. Fondo de Cultura Económica. México.

Coraggio, José Luis (1991a). "Ciudades sin rumbo". SIAP-CIUDAD. Quito.

Correa Delgado, Rafael (2011). "Ecuador: de banana Republic a la No República". Debate. Bogotá.

Cottyn, Hanne, Javier Jahncke, Luis Montoya, Ela Pérez y Mattes Tempelmann (Editores) (2016). "Las luchas sociales por la tierra en América Latina: un análisis histórico comparativo y global". Universiteit Gent. Ghent Centre for Global Studies. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Muqui. Lima.

Cunill Grau, Nuria (1991b). "Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos". CLAD. Caracas.

Cunill Grau, N. (1998). "Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado". Paidós-CLAD. Buenos Aires.

Cunill Grau, Nuria (1999). "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia". En: *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* N° 13. Caracas.

Dahl, R. (1989a). "Un Prefacio a la Teoría Democrática". Ediciones Gernika. México D.F.

Dahl, R. (1989b). "La Poliarquía". Tecnos. Madrid.

Darlic Mardesic, Vjekoslav (2004). "Organizaciones sindicales del Ecuador". ILDIS, CCOO, OIT. Quito.

Dávalos, Pablo (2014). "Alianza PAIS o la reinención del poder. Siete ensayos sobre neoliberalismo en el Ecuador". Ediciones desde abajo. Bogotá.

Del Val Cid, Consuelo y Jesús Gutiérrez (2006). "Prácticas para la comprensión de la realidad social". Mc Graw Hill. Madrid.

De Sousa Santos, Boaventura (2010). "Descolonizar el saber, Reinventar el poder". Universidad de la República. Montevideo.

Diani, Mario (2015). "Revisando el concepto de movimiento social". En: *Encrucijadas. Revista crítica de Ciencias Sociales*. Volumen 9. Asociación Contubernio. Salamanca.

Dieterich Steffan, Heinz (2006). "Socialismo del Siglo XXI". Nuestro tiempo. Disponible en: <https://www.rebellion.org/docs/121968.pdf>

Donoso, Juan (2013). "Cultura política de la democracia en Ecuador y las Américas, 2012". Vanderbilt University. Quito.

Donoso, Juan (2010) "Cultura política de la democracia en Ecuador, 2010". Coord. Mitchell Seligson. Vanderbilt University. Quito.

Echeverría, Julio (2006). "El desafío constitucional". Abya-Yala. Quito.

Echeverría, Bolívar (1990). "La izquierda: reforma y revolución". En: Utopías, Nº 6, marzo-abril. Revista de la Facultad de Filosofía y Letras. UNAM, México DF.

Font, Joan (Coord.) (2007). "Ciudadanos y decisiones políticas". Ediciones Ariel. Barcelona.

García Linera, Álvaro (2009). "Forma valor y forma comunidad. Aproximación teórica-abstracta a los fundamentos civilizatorios que preceden al Ayllu Universal". Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. Comuna. Muela del Diablo. La Paz.

García Linera, Álvaro (2011). "Las Tensiones creativas de la revolución. La quinta fase del Proceso de Cambio". Vicepresidencia del Estado Plurinacional Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La Paz.

García Linera, Álvaro (2015). "La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia". CLACSO. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.

García Linera, Álvaro (2017). "¿Qué es una revolución? De la Revolución Rusa de 1917 a la revolución en nuestros tiempos". Vicepresidencia del Estado Plurinacional Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La Paz.

GIZ (2011). "Pueblos indígenas en Ecuador". Documento de trabajo. GIZ. Quito.

González, Esperanza (1995). "Manual sobre participación y organización para la gestión local". Foro Nacional por Colombia. Cali.

Grijalva Jiménez, A. (2012) "Del presente se inventa el futuro: justicias indígenas y Estado en Ecuador". En: B. Santos de Sousa y A. Grijalva (eds.) *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en el Ecuador*. Fundación Rosa Luxemburg – Abya Yala. Quito.

Habermas (1989). "The Structural Transformation of the Public Sphere". Mass, MIT Press. Cambridge.

Habermas, J. (1993). "Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos". REI. México D.F.

Habermas, Jürgen (1994). "Citizenship and national identity". En: van Steenberg, B. (Ed.); *The Condition of Citizenship*, Sage, London. pp. 20-35.

Harnecker, Marta (1976) 36ª edición. "Los conceptos elementales del materialismo histórico". Siglo XXI de España Editores S.A. Madrid.

Harnecker, Marta (2008). "Reconstruyendo la izquierda". Siglo XXI de España Editores S.A. Madrid.

Harnecker, Marta (2011). "Ecuador: Una nueva izquierda en busca de la vida en plenitud". El Viejo Topo. Barcelona.

Houtart, François. "Los movimientos sociales y la construcción del Nuevo sujeto histórico". En: Borón, Atilio, Javier Amadeo y Sabrina González (comp.) (2006). "La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas". Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. Buenos Aires. Páginas 435-444.

Isunza, Ernesto y Alberto Olvera (2006). "Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social". Porrúa. México DF.

Karsten, Andreas (2012). "Participation Models. Citizens, Youth, Online: A chase through the maze". 2nd edition.

FLACSO. UNFPA (2006). "Ecuador: las cifras de la migración internacional. FLACSO. UNFPA. Quito.

Lechner, Norbert (1995). "Cultura política y gobernabilidad democrática". Instituto Federal Electoral. México DF.

Lenin, Vladimir (1983). "Obras Escogidas". Editorial Progreso. Moscú.

León, Jorge (2006). "La democracia real versus la democracia idealizada: Ecuador de 1978 a 2003". Red Política. Santiago de Chile.

León, Magdalena (2009). "Cambiar la economía para cambiar la vida". En: *El Buen Vivir, una vía para el desarrollo*, Alberto Acosta y Esperanza Martínez (Comp). Ediciones Abya Yala. Quito.

Llasag, R. (2012). "Movimiento indígena del Ecuador a partir del siglo XX". En B. Santos de Sousa y A. Grijalva (eds.) *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en el Ecuador*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg – Abya Yala. Quito.

- Luxemburgo, Rosa (2015). "Reforma o revolución". Editorial AKAL. Madrid.
- Machado, Decio (2015). "El gatopardismo correista". En: *Viento Sur* N° 143. Barcelona.
- Mantilla, Sebastián y Santiago Mejía (comp.) (2012). "Rafael Correa: Balance de la Revolución Ciudadana". Editorial Planeta. Quito.
- Maerk, Johannes (coordinador) (2001). "¿Cómo democratizar la democracia? Construcción del conocimiento en América Latina y el Caribe". Plaza y Valdés Editores. México DF.
- Marx, K. y F. Engels (1983). "Obras Escogidas". Editorial Progreso. Moscú.
- Menéndez-Carrión, Amparo (1990). "La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas". FLACSO. Quito.
- Milk, Richard (1997). "Movimiento obrero ecuatoriano: el desafío de la integración". Abya Yala. Quito.
- Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social – Consejo Nacional de las Mujeres (2008). "La situación de las mujeres ecuatorianas. Una mirada desde los derechos humanos". SIISE – CONAMU. Quito.
- Mintegulaga, Analia y Gemma Ubasart-Gonzalez (2013). "Revolución ciudadana y régimen de bienestar en Ecuador (2007 – 2012)". CLACSO. Buenos Aires.
- Monje, José Antonio (2013). "Misión Manuela Espejo, paradigma de la solidaridad convertida en política de Estado en Ecuador". En: *Revista Cubana de Salud Pública*, Volumen 39, Número 3, 2013, páginas 598-608. Sociedad Cubana de Administración de Salud. La Habana, Cuba.
- Muñoz, Juan (2008). "Movimientos sociales y procesos constituyentes". Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Paris.
- Muñoz Jaramillo, Francisco (ed.) (2014). "Balance crítico del gobierno de Rafael Correa". Universidad Central del Ecuador. Quito

Ospina Peralta, Pablo (2017). "Traición e infidelidad: los dioses también lloran". CEP. Quito.

Ortiz, Santiago (2008). "Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional". Iconos. No. 32. FLACSO. Quito.

Pachano, Simón (2009). "Participación ciudadana, control social y rendición de cuentas". Podium. No.16. UESS. Samborón,

Pachano, Simón (2010). "Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa". ILDIS. Quito.

Pérez, Fidel (2010). "Participación ampliada y reforma del Estado". Observatorio Político Sudamericano. Río de Janeiro.

Pinto Berbel, Rosa y Tomás Rodríguez-Villasante (2011). "La democracia en marcha. Kerala. Los retos de planificación y las democracias participativas". El Viejo Topo. Barcelona.

Ramírez, Franklin (2011). "Participación, desconfianza política y transformación estatal". En: *Estado del país, Ecuador 1950-2000*. FLACSO. Quito.

Rodríguez, Gloria Amparo e Iván Andrés Páez Páez (Edit.) (2012). "Temas de derecho ambiental: una mirada desde lo público". Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.

Rodríguez-Villasante, Tomás (2006). "Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social". La Catarata. Madrid.

Rodríguez-Villasante, Tomás (2009). "Manual de metodologías participativas. Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS). Madrid.

Sánchez, Francisco (2008). "¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador 1979-2002". FLACSO. Quito.

Sartori, G. (1988). "Teoría de la Democracia". Alianza Editorial. Madrid..

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2011). "Tendencia de la participación ciudadana en el Ecuador". SENPLADES. Quito.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2012). "100 logros de la Revolución Ciudadana". SENPLADES. Quito.

Seligson, Mitchell y Agustín Grijalva (2002). Auditoría de la democracia: Ecuador 2001. CEDATOS. Quito.

Seligson, Mitchell (2004). Auditoría de la democracia: Ecuador 2004. CEDATOS. Quito.

Seligson, Mitchell (2006). "Auditoría de la democracia: Ecuador 2006". Vanderbilt University. Quito.

Seligson, Mitchell (2008). "Cultura política de la democracia en Ecuador 2008". Vanderbilt University. Quito.

Solón, Pablo (2010). "¿Es posible Vivir Bien?. Reflexiones a Quemarropa sobre alternativas sistémicas. Fundación Solón. La Paz.

Suárez, Mariano (2015). "Pensar la democracia participativa". Universidad de la República. Montevideo.

Tello, Edgar (2012). "Movimiento indígena y sistema político en Ecuador. Una relación conflictiva". Abya Yala – Universidad Politécnica Salesiana. Quito.

Tilly, C. (1984). "Social Movements and National Politics". Bright, C. and S. Harding. *State-Making and Social Movements*. Ann Arbor. University of Michigan Press.

Touraine, Alain (1981). "The Voice and the Eye". Cambridge University Press. Cambridge.

Touraine, Alain (2001). "¿Qué es la democracia?". Fondo de Cultura Económica. México DF.

Turner, R and L. Killian (1987). "Collective Behaviour". Englewood Cliffs, NJ. Prentice Hall.

Vázquez, Eva (2015). "Estrategias de represión y control social de Estado ecuatoriano. Informe psicosocial en el caso Yasunidos". Colectivo de Investigación y Acción Psicosocial. Quito.

Walsh Catherine (2009) "Interculturalidad, Estado, sociedad. Luchas (de) coloniales de nuestra época". Universidad Andina Simón Bolívar – Abya Yala. Quito.

White, Sarah (1996) "Depoliticising development: the uses and abuses of participation". Development in Practice. Vol. 6, Issue 1.

Artículos periodísticos

Albán, Ernesto. "La participación ciudadana". El Hoy. Opinión. 25 enero 2009.

www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/la-participacion-ciudadana-330654.html

Diario Hoy. "Ciudadanos cooptados". Opinión. 25 agosto 2008. 21 enero 2014.

www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ciudadanos-cooptados-302680.html

El Universo. "El control social aún es lejano y limitado para los ciudadanos." Ecuador.

06/02/11. Sección Política. www.eluniverso.com/2011/02/06/1/1355/controlsocial-aun-lejano-limitado-ciudadanos.html

Lista de Acrónimos

ACOP	Asociación de Comunicación Política
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AMQ	Asamblea de Mujeres de Quito
AVC	Alfaro Vive Carajo
CAAP	Centro Andino de Acción Popular
CDOC-CLACT	Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la
CEAACES	Educación Superior
CEDOC	Conferencia Ecuatoriana de Obreros Católicos
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEOSL	Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres Confederación Ecuatoriana de Trabajadores y Organizaciones de la Seguridad
CETOSS	Social
CFP	Concentración de Fuerzas Populares
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNE	Consejo Nacional Electoral
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
CODAE	Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CODEPMOC	Consejo Nacional de Pueblos Montubios del Ecuador
COICA	Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
CONADIS	Consejo Nacional de Discapacidades
CONAICE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
CONAMU	Consejo Nacional de la Mujer
CONASEP	Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
CSE	Central Sindical del Ecuador
CTE	Confederación de Trabajadores del Ecuador
CTI	Circunscripciones Territoriales Indígenas

DINEIB	Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe
ECUARUNARI	Ecuador Runacunapac Riccharimui
ENIPLA	Estrategia Nacional Intersectorial para la Planificación Familiar y la Prevención del Embarazo Adolescente
ENJPP	Encuesta Nacional sobre Jóvenes y Participación Política en Ecuador
FAE	Fuerza Aérea Ecuatoriana
FEI	Federación Ecuatoriana de Indios
FEINE	Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador
FENOC	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas
FENOCIN	Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras
FEPOCAN	Federación Provincial de Organizaciones Campesinas de Napo
FESE	Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador
FEUE	Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador
FEUNASC	Federación Única Nacional de Organizaciones del Seguro Social Campesino
FICCKAE	Federación Interprovincial de Comunas y Comunidades Kichwa de la Amazonía Ecuatoriana
FNV	Federación Nacional Velasquista
FODEPI	Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador
FOIN	Federación de Organizaciones Indígenas del Napo
FONAKIN	Federación de Organizaciones Kichwas del Napo
FRA	Frente Radical Alfarista
FUT	Frente Unitario de Trabajadores
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
IAPP	International Association for Public Participation
IDS	Institute of Development Studies
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
ITT	Ishpingo, Tiputini y Tambococha
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MPD	Movimiento Popular Democrático
NOAI'KE	Nacionalidad Originaria Ai Kofan Ecuador
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PCE	Partido Conservador de Ecuador
PEA	Población Económicamente Activa
PLRE	Partido Liberal Radical de Ecuador
PRIAN	Partido Renovador Institucional Acción Nacional
SENPLADES	Secretaría Nacional de Desarrollo y Planificación
SPPC	Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana

TLC	Tratado de Libre Comercio
UGTE	Unión General de Trabajadores del Ecuador
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNE	Unión Nacional de Educadores
USAID	United States Agency for International Development

ANEXOS

Anexo N° 1 – Jerarquía de Indicadores de la Investigación

Anexo N° 2 – Instrumentos de recolección de información

Anexo N° 2.1. – Guía de observación participante

**Anexo N° 2.2. – Encuesta “Movimientos sociales y
participación política ciudadana en Ecuador”**

Anexo N° 2.3. – Guía de entrevista semi-estructurada

Anexo N° 2.4. – Tablero de análisis de información secundaria

Anexo N° 2.5. – Tablero de análisis de información primaria

Anexo N° 2.6. – Lista de fuentes de información

Anexo N° 1 – Jerarquía de Indicadores de la Investigación

Nivel de la Variable/Indicador	Descripción
Primer nivel IMPACTO	<p>Variable: Práctica de participación política ciudadana</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel de participación política ciudadana • Nivel de uso de mecanismos convencionales y no convencionales de participación política ciudadana. • Grado de actividad de organismos públicos de promoción de la participación ciudadana.
Segundo nivel EFECTO	<p>Variable: Efectos de la participación política ciudadana</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Percepción del voto como instrumento de transformación social. • Grado de libertad de la población para participar en política.
Tercer nivel RESULTADOS	<p>Variable: Impacto de la participación política ciudadana</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo de la población al modelo democrático. • Grado de satisfacción de la población con el modelo democrático. • Valoración de la población al grado de desarrollo del modelo democrático.

Anexo N° 2 – Instrumentos de recolección de información

Anexo N° 2.1. – Guía de observación participante

1. Datos generales

- a. Lugar:
- b. Fecha:
- c. Hora:
- d. Unidad de información:
- e. Colectivo informante:
- f. Contexto/Situación:

2. Variables a Observar:

- a. Presencia de diversos colectivos
- b. Composición interna de colectivos
- c. Niveles de participación
- d. Relación entre colectivos
 - i. Alianzas
 - ii. Confrontación
- e. Diferenciación (subgrupos) al interior de los colectivos presentes
- f. Grado de organización de los colectivos
- g. Grado de coordinación de los colectivos
- h. Caracterización de los liderazgos
- i. Discurso
- j. Reivindicaciones
- k. Lenguaje no verbal
- l. Reacción estatal ante presencia de colectivos
- m. Nivel de incidencia: logro en atención a reivindicaciones

Anexo Nº 2.2. – Encuesta “Movimientos sociales y participación política ciudadana en Ecuador”

1. Sexo:

2. Edad:

3. ¿A qué tipo de organización pertenece y cuál es su grado de participación en ella?

	Pertenece y participa activamente	Pertenece pero no participa	Pertenece pero se retiro	Nunca perteneció
Movimiento indígena	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Movimiento sindical	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Organización de mujeres	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Organización barrial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Movimiento estudiantil	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Organización de población discapacitada	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Otro (especifique)	<input type="text"/>			

4. ¿Ha participado en alguno de los siguientes espacios?

	Nunca	Sólo una vez	Eventualmente pocas veces	Regularmente algunas veces	Permanentemente
Consejo de Igualdad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Iniciativa popular normativa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Referéndum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Consulta popular	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Consulta previa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Silla Vacía	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Veeduría ciudadana	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rendición de Cuentas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Movilización popular	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Levantamiento popular	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Paro Nacional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Huelga	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mesa de Diálogo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Otro (especifique)	<input type="text"/>				

5. ¿Está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones?

	Totalmente de acuerdo	Parcialmente de acuerdo	Parcialmente en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	No sabe / No opina
Me considero un/a ciudadano/a que entiende de política	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Me considero un/a ciudadano/a que participa activamente en política	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
El voto en las elecciones es la mejor manera en la que un/a ciudadano/a puede intervenir en política	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Actualmente hay un buen nivel de participación ciudadana en la política ecuatoriana	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social funciona muy bien.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social permite una mayor implicación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Es mejor no meterse en política	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Es mejor participar en política como ciudadano/a individual y no en una organización o movimiento	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
El movimiento indígena participa activamente en los procesos de toma de decisiones políticas estratégicas en Ecuador	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6. Durante las ocasiones que ha participado directamente en la política del país ¿cuáles han sido las ventajas y desventajas de dicha participación?

7. ¿Qué logros concretos y/o beneficios alcanzó (o alcanzaron, en caso que haya participado en un grupo) durante su participación activa en política?

8. ¿Cuáles son los principales obstáculos para participar activamente en política en Ecuador?

9. ¿Cuáles son los principales incentivos para participar activamente en política en Ecuador?

10. ¿Cuáles son las principales organizaciones y/o movimientos sociales con mayor nivel de participación política ciudadana?, ¿Por qué?

Anexo N° 2.3. – Guía de entrevista semi-estructurada

1. ¿Hace cuántos años pertenece a su organización?
2. ¿Cuáles han sido las actividades más importantes en las que ha participado en su organización?
3. ¿Qué relación mantiene su movimiento con el resto de movimientos afines en el país y a nivel internacional?, ¿a qué espacios y/o agrupaciones de segundo piso pertenece?
4. En su opinión, ¿Cuál es la situación de la participación política ciudadana actualmente en Ecuador?, ¿Cuáles son sus antecedentes históricos?
5. ¿Cuáles son los colectivos sociales que presentan un mayor grado de participación política ciudadana actualmente? ¿Por qué?
6. ¿Cuáles han sido los mecanismos participativos en los que se ha involucrado un mayor número de veces?, ¿Cuáles han sido los resultados de dicha participación?
7. ¿Cuál fue la agenda reivindicativa que se presentó en cada una de estas participaciones?
8. ¿Cuáles han sido las principales limitaciones para su participación en estos espacios?
9. ¿Cuál ha sido la actitud del gobierno actual frente a la participación política ciudadana de los diferentes colectivos sociales?, ¿Por qué?
10. ¿Cuál es su opinión sobre el actual sistema político en Ecuador?, ¿Cuáles son sus aciertos y limitaciones?

Anexo N° 2.6. – Lista de fuentes de información

Sector	Organización	Número de entrevistas	Porcentaje de mujeres informantes en la investigación	Rango de edades
Movimiento indígena	Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA)	4	50%	36 – 45 años
Movimiento indígena	Federación de Comunidades y Comunas Kichwas de Amazonía Ecuatoriana de la Provincia de Orellana (FICCKAE)	4	75%	26 – 45 años
Movimiento indígena	Federación Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador (FEINCE)	4	75%	36 – 45 años
Movimiento indígena	Nacionalidad Originaria Ai Kofan Ecuador (NOAI'KE)	5	60%	36 – 45 años
Movimiento indígena	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE)	3	100%	36 – 45 años
Movimiento indígena	Comunidad Cofán Playas del Cuyabeno	2	50%	26 – 45 años
Movimiento indígena	Organización de la Nacionalidad Secoya del Ecuador – OISE	2	50%	26 – 45 años
Movimiento indígena	Centro Indígena Shuar Taikiwa	2	50%	26 – 45 años
Movimiento indígena	Centro Cofán Sábalo	1	0%	26 – 45 años
Movimiento indígena	Centro Shuar Charap	1	0%	26 – 45 años
Movimiento sindical	Confederación de Trabajadores Ecuatorianos (CTE)	2	100%	36 – 45 años
Movimiento sindical	Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC)	2	100%	36 – 45 años
Movimiento comunitario	Asociación de Mujeres de las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (AMJUPRE)	1	100%	
Movimiento barrial	Movimiento Vecinal Quito	2	100%	
		35		