

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Doctorado en Estudios Latinoamericanos

**La participación ciudadana institucionalizada como técnica de
gobierno de la participación social en Ecuador**

Caso Cotacachi

César Gonzalo Alvear Morales

Tutor: Esteban José Nicholls Andrade

Quito, 2025

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra No comercial Sin obras derivadas	
---	---	---

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, César Gonzalo Alvear Morales, autor del trabajo intitulado “La participación ciudadana institucionalizada como técnica de gobierno de la participación social en Ecuador. Caso Cotacachi”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Doctor en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

4 de febrero de 2025



Firma: _____

Resumen

A través de la perspectiva analítica de la gubernamentalidad de Michell Foucault, la presente investigación analiza la extensión del poder estatal sobre el actual régimen de participación local dirigido a la administración de poblaciones en el campo de la participación ciudadana, planteamiento que se analiza desde la experiencia participativa de Cotacachi, cantón cuyo proceso participativo es uno de los más connotados referentes de la participación local en el país. Se analiza el caso Cotacachi bajo las nuevas condiciones establecidas por el actual marco participativo que determinó la institucionalización de los mecanismos participativos, mismos que en el cantón provocaron una pugna por el gobierno de la participación entre la sociedad civil y el gobierno local alrededor de la discusión legitimidad vs legalidad, que expresa el choque de dos visiones diferentes de la participación: una que planteaba que la base de la participación es la legitimidad otorgada por la sociedad civil que se apropió del proceso participativo y lo volvió su vía de construcción y acceso a los derechos; y la otra, de una participación ciudadana institucionalizada por mandato constitucional que determina que el gobierno local lleve las riendas de la participación en su circunscripción territorial. A través del estudio de gubernamentalidad se analizan las narrativas implementadas por el Estado para legitimar su intervención en el campo de la participación, las técnicas de gobierno realizadas por la sociedad civil y el gobierno local para prevalecer sobre los diversos espacios participativos del cantón, y las modalidades de poder disciplinario que el Estado implementó en su afán de gobernar la participación en Cotacachi. A través de este análisis de poder se apunta a conocer la manera cómo el actual modelo de participación configura un mecanismo de penetración estatal en el campo de la participación ciudadana. Llegando finalmente a la conclusión de que el estado ejerce poder sobre la participación ciudadana local a través de un régimen de gubernamentalidad, mediante técnicas, discursos y estrategias basadas en conocimiento experto, que apuntan a dirigir la conducta de la población.

Palabras clave: participación ciudadana, gubernamentalidad, gobierno local, sistema de participación, Cotacachi, desarrollo local

Tabla de contenidos

Abreviaturas.....	11
Introducción.....	13
Capítulo primero: Contexto del territorio donde se desarrolla el estudio	27
Capítulo segundo: Fundamentación teórica	33
1. Gobierno	36
2. El poder.....	38
2.1. Relación con otras formas de poder.....	40
2.1.1. El poder soberano	42
2.1.2. El poder disciplinario.....	42
2.1.3. Poder gubernamental	43
3. El Estado en los estudios de gubernamentalidad de Foucault	43
4. Racionalidades de gobierno	46
4.1. Mentalidades de gobierno.....	48
4.2. Prácticas del ser	50
4.3. Gobierno y libertad	51
4.4. Moral y gobierno	53
5. Narrativas.....	54
6. Población	56
7. Problematicación	57
7.1. Programas de gobierno	58
7.2. Técnicas de intervención	59
8. Técnicas de gobernanza local desde la gubernamentalidad.....	60
8.1. Gubernamentalidad multi nivel	60
8.2. Gubernamentalidad espacial	62
8.3. Gubernamentalidad civil.....	64
8.4. Gubernamentalidad transnacional.....	66
9. El estudio del poder político	68
9.1. Diferentes planteamientos de estudio del poder	69
9.2 El estudio empírico del poder	71
Capítulo tercero: Los tres enfoques de estudios políticos y de la participación.....	77

1. La evolución del pensamiento político en Ecuador	78
2. El enfoque institucionalista.....	81
2.1. Sistema electoral	91
2.2. El sistema de partidos	93
2.3. La concepción de la democracia	96
2.4. Los actores en el enfoque institucionalista	99
2.5. La igualdad universal.....	102
2.6. La crisis de representación.....	109
2.7. La noción de participación en la democracia representativa	110
2.8. Las deficiencias del sistema político ecuatoriano.....	117
2.9. Observaciones al enfoque institucionalista.....	118
3. El enfoque de la cultura política	119
3.1. El problema de la débil cultura cívica ecuatoriana	124
3.2. El populismo	127
3.3. Crisis de representatividad.....	135
3.4. La noción de “pueblo”	139
3.5. El poder en el populismo	141
3.6. La participación en el enfoque de la cultura política	144
4. El enfoque estructuralista.....	147
4.1. Los tres momentos de la participación en la literatura estructuralista ecuatoriana	153
4.1.1. Primer período: La política de la identidad. Años 90.....	155
4.1.2. Segundo período: La participación en el desarrollo local.....	162
4.1.3. Tercer período: La participación institucionalizada	183
Capítulo cuarto: Narrativas de Estado en la construcción del nuevo régimen de participación ciudadana	217
1. El discurso del proyecto político de la Revolución Ciudadana sobre la participación	217
2. Actos de problematización de la participación	226
Capítulo quinto: Prácticas de gobierno de la participación local	241
1. El gobierno multinivel de la participación ciudadana	242
2. Los actos de problematización.....	244
3. El nuevo régimen de gobierno multinivel.....	247
4. El Sistema Nacional de Participación	252

5. Técnicas de gubernamentalidad civil.....	257
5.1. Contexto histórico y organizacional del proceso participativo de Cotacachi ...	259
5.1.1. El surgimiento de la organización de las comunas	260
5.1.2. La lucha por derechos sociales	262
5.1.3 El desarrollo con identidad	264
5.1.4. De la participación comunitaria a la participación ciudadana	264
5.1.5. El proceso participativo de Cotacachi	266
5.1.6. La implementación del nuevo régimen de participación ciudadana institucionalizada	268
6. Actores sociales del proceso	271
6.1. Zona andina.....	272
6.2. Zona urbana	274
6.3. Zona de Intag y Manduriacos	275
7. La planificación participativa	278
7.1. Narrativa estatal sobre planificación participativa nacional y local	279
7.2. Tecnologías de gobierno de la planificación participativa	282
7.2.1. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)	285
7.2.3. La planificación participativa en Cotacachi.....	286
7.2.4. El Sistema de Participación Cantonal.....	309
7.3.9. El presupuesto participativo.....	321
8. La influencia de las organizaciones del régimen de participación en el régimen de representación en el cantón	332
9. Técnicas de gubernamentalidad espacial.....	344
9.1. La iniciativa normativa	345
9.2. La silla vacía	347
10. Técnicas de gubernamentalidad transnacional	353
10.1. El allanamiento de la vivienda de Carlos Zorrilla	355
10.2. El informe de Amnistía internacional	356
10.3. Reimposición de condena a Javier Ramírez	357
11. Otras modalidades de poder.....	357
11.1. Prácticas de poder disciplinario	357
11.1.1. La violencia desde las empresas mineras	360
11.1.2. Actos de persecución desde el Estado	362
Conclusiones.....	365

Lista de referencias 383

Abreviaturas

AUCC	Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi
CAAP	Centro Andino de Acción Popular
CDG	Consejo de Desarrollo y Gestión
FEBAC	Federación de Barrios de Cotacachi
FENOC	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas
FENOCIN	Federación Nacional de Federaciones Campesinas Indígenas y Negras
FICAPI	Federación Indígena y Campesina de Imbabura
FICI	Federación Indígena y Campesina de Imbabura
FODERUMA	Fondo de Desarrollo Rural Marginal
ONG	Organización No Gubernamental
OSG	Organización de Segundo Grado
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PP	Presupuesto participativo
UNORCAC	Unión de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Cotacachi

Introducción

El presente estudio se orienta a dar respuesta a la pregunta ¿De qué manera el Estado Ecuatoriano extiende su poder sobre la participación ciudadana local en el periodo 2008-2018?

Cuestión a la que se responde mediante el siguiente argumento: El poder estatal se extiende sobre la participación ciudadana local mediante un régimen de gubernamentalidad (Foucault 1984, 21) de la participación, mediante la implementación de técnicas, discursos y estrategias basadas en conocimiento especializado y orientado a dirigir la conducta de la población.

Con ese planteamiento, esta investigación se desarrolla como un estudio de la gubernamentalización de la participación ciudadana del nivel local desde el 2008, año en el cual se estableció constitucionalmente la institucionalización de la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno. Este estudio abarca hasta el año 2018 en que finaliza el segundo periodo de gobierno local en el Ecuador bajo el nuevo régimen de participación.

Para revelar los dispositivos de gobierno inscritos en el sistema de participación se emplea como herramienta analítica a la perspectiva teórica de la gubernamentalidad de Michel Foucault y sus instrumentos de análisis del poder gubernamental, el cual se expresa en prácticas de dirección y control orientadas al gobierno de las personas. Esta herramienta analítica se la aplica al estudio del caso del proceso participativo de Cotacachi, considerado como uno de los experimentos de participación más emblemáticos en el país, mismo que lleva 25 años de vigencia ininterrumpida en la que, dado el nivel de apropiación de la participación por parte de la sociedad civil, la implementación del nuevo régimen de participación activó un largo proceso de conflicto por el gobierno de la participación en el cantón.

Desde la examinación de la experiencia cotacacheña se puede visualizar el despliegue de un amplio abanico de recursos de poder por parte del gobierno local en el afán de establecer su predominio de la participación en el cantón.

Otra de las virtudes que ofrece el proceso participativo de Cotacachi para su estudio es que al ser uno de los casos de mayor renombre y avance en la participación, se torna en un caso termómetro de las condiciones de la participación bajo el nuevo modelo.

El análisis se dirige hacia la diversidad de prácticas que se ponen en marcha en el conjunto de mecanismos de participación que la Constitución determina a los municipios ejecutar en sus circunscripciones, prácticas mediante las que el Estado a través de los gobiernos locales intenta gobernar los diferentes ámbitos de la esfera de la participación local. Y con el empleo de la metodología desarrollada por la propuesta teórica de Foucault para el estudio de los regímenes de gubernamentalidad, se analiza las relaciones de poder que se producen en el campo participativo bajo el actual régimen, y así generar elementos para una apreciación general del sistema de participación vigente.

En ese sentido, el presente estudio se propone revelar, más allá de la retórica de inclusión y radicalización de la democracia con la que se construyó y difundió el actual modelo de participación, la condición de instrumento de gobierno que lleva inscrito el régimen de participación local, mediante el cual se busca dirigir a la sociedad que se vincula a los mecanismos de involucramiento ciudadano en la deliberación y toma de decisiones sobre la política local para volverlos un campo dirigido por autoridades y funcionarios estatales, en lugar de llegar a ser el pretendido espacio de ejercicio del poder ciudadano planteado por el proyecto de gobierno que le dio origen.

Desde la perspectiva de los estudios de la analítica de Michel Foucault, el ejercicio gobierno de la población involucra el conjunto constituido por las instituciones, procedimientos, análisis, reflexiones, cálculos y tácticas que permiten el ejercicio del poder (Foucault 2004, 111; traducción propia). Una de las particularidades de Cotacachi es que ese conjunto de elementos que facultan para el ejercicio de gobierno se encuentran del lado de la sociedad civil que ha ejercido un gobierno civil de la participación durante las dos décadas y media que lleva de vigencia y de continua construcción de sus instituciones participativas, acumulando conocimientos, experiencia, técnicas, metodologías de participación, y habiendo logrado tejer una amplia red de poder participativo en el cantón; condiciones que generaron un caldo de cultivo ideal para que el gobierno local despliegue todo el abanico de dispositivos y estrategias de poder que se halla dotado para tomar bajo su mando la participación en el cantón.

En la primera parte del presente estudio se plantea la metodología mediante la cual se analizó el caso de estudio. Poniendo como base los estudios de poder de Michel Foucault y los aportes de sus posteriores promotores, se plantean varias líneas de análisis de la gubernamentalidad en el nivel local de gobierno, por medio de las cuales se puede visibilizar el ejercicio del poder sobre la participación en el cantón en sus diversos mecanismos participativos y desde diversos actores de la sociedad civil y del Estado.

En el primer capítulo se señalan algunos datos básicos sobre el sitio de estudio que permiten un acercamiento a las condiciones y características que en el momento del estudio presenta el cantón.

El segundo capítulo, se desarrolla el marco teórico en dos partes, en la primera se desglosa el valor de la gubernamentalidad de Foucault para el análisis del caso desde varios de sus precursores más reconocidos, además se desglosa el paquete conceptual que integra el análisis gubernamental, detallando los diversos sentidos que bajo la perspectiva del pensamiento foucaultiano asume el poder y sus componentes. Además, se revisan diversos enfoques de análisis de la gubernamentalidad para el estudio del gobierno en el nivel local.

En la segunda parte del mismo capítulo se realiza la disertación teórica en la que se analizan los enfoques predominantes sobre la participación en la región y en el país, así como sus limitaciones para su uso en el estudio del actual régimen participativo.

En el cuarto capítulo se desarrolla el análisis de las narrativas de gobierno mediante las cuales el Estado construyó el nuevo imaginario de la participación ciudadana, a través del cual buscó legitimar su intervención en el ámbito de la participación ciudadana. Además, se hace un análisis de actos de problematización por medio de los cuales se elaboró el nuevo campo de gobierno de la participación ciudadana en el Ecuador.

En el quinto capítulo se lleva a cabo el análisis de las diversas técnicas gubernamentales que se ejecutaron desde para lograr gobernar la participación ciudadana, iniciando desde el nivel nacional, y bajando luego al nivel local en cada uno de los dispositivos participativos establecidos por la Constitución para los niveles de gobierno cantonal: la planificación participativa, el consejo de planificación ciudadana, el sistema de participación local, el presupuesto participativo, la silla vacía, la iniciativa normativa y la influencia que los actores sociales de la participación llegaron a ejercer sobre el régimen de representación en el cantón. A esto se suma el análisis de otras modalidades de poder que el Estado puso en práctica en el escenario participativo a través de actos disciplinarios.

En la última sección se desarrollan las conclusiones del estudio de gubernamentalidad realizado al proceso participativo de Cotacachi y se plantean los argumentos con los que se sustenta la respuesta a la pregunta de investigación planteada.

En cuanto al problema que da origen al presente estudio, se puede indicar que, antes de la pandemia del COVID-19 la democracia en la región latinoamericana

presentaba una larga data de cifras poco alentadoras, según el informe del Latinobarómetro (2018) los países de la región en su conjunto mantenían bajos niveles de confianza de la gente en las instituciones políticas y asimismo los índices más bajos de apoyo de la población a la democracia. En ese sentido, ha sido notorio que la crisis de la democracia ha afectado la confianza de la población respecto de las instituciones expresándose en la acción directa de la gente en las calles en 2019 y 2020, vía que las masas encontraron para canalizar sus inconformidades con la operación de sus gobiernos a través de multitudinarias protestas en varios países de la región como Bolivia en donde el descontento popular ante las denuncias de fraude de en las elecciones presidenciales llevó a la renuncia del presidente Morales y su reemplazo por Jeanine Añez, quien a su vez afrontó masivas manifestaciones en demanda de la realización de las nuevas elecciones.

Así también como el estallido social chileno iniciado en 2019 en la que hasta entonces se consideraba una de las democracias de mayor solidez y madurez de la región, donde a través de multitudinarias protestas se puso de manifiesto el acumulado de insatisfacciones con los rendimientos del régimen político y democrático, mismas que terminaron con la aplicación de un mecanismo de democracia directa como el referéndum que con un amplio margen de apoyo de la población a la propuesta de redacción de una nueva constitución, determinó este nuevo rumbo para los chilenos.

Por su parte, en Perú, la crisis política derivó en la disolución del Congreso ejecutada por el presidente Martín Vizcarra en 2019; sin embargo, un año después, el apareamiento de la pandemia y sus consecuencias no extinguieron la nueva oleada de protestas en noviembre del 2020 en que la población se tomó las calles de Lima en rechazo del reemplazo del ex presidente Vizcarra por Manuel Merino, provocando mediante presión social su renuncia luego de varios días de levantamiento popular.

También se tendría lo propio en el Ecuador, en donde en octubre de 2019 el levantamiento indígena en contra del alza de combustibles decretada por el presidente Moreno reeditó las grandes movilizaciones indígenas de los años 90, paralizando el país durante dos semanas en las que se mantuvo el estado de excepción, llevando incluso al cambio de sede del gobierno de Quito a Guayaquil para evitar revivir situaciones de derrocamientos presidenciales frecuentes en los años 90 e inicios del 2000; y al final de las movilizaciones la acción directa de la población en la calle terminó poniendo al gobierno entre la espada y la pared, terminando por obligarlo a derogar las medidas económicas. De esa manera la gente en los países latinoamericanos ha encontrado en su

intervención directa en los asuntos que le afectan, las respuestas que la representación no ha logrado darle a través de los medios formales de los partidos, el parlamento, las elecciones o el gobierno, agravándose de ese modo la crisis de legitimidad que las instituciones han venido manteniendo desde ya algunas décadas en las que si bien se ha conseguido mantener el régimen democrático no se ha logrado su consolidación ya que no se ha superado la crisis de legitimidad provocada por la evidente incapacidad del sistema para atender las demandas provenientes de la gente.

Esta serie de manifestaciones de la sociedad en la región revela que las masas no encuentran respuestas en el sistema político ya que la región, al parecer, no cuenta con mecanismos efectivos de incorporación de la población en la toma de decisiones, además que los rendimientos de la democracia en términos de mejorar la condiciones de vida la población presentan cifras negativas pues según la CEPAL (2019) América Latina ha experimentado deterioro económico expresado en un incremento de la pobreza y de la pobreza extrema, además de bajo alcance de los Objetivos de Desarrollo de Sostenible.

Estas condiciones de la democracia en la región han dado paso en los años recientes a opciones políticas surgidas desde la creciente inconformidad social con la democracia, con personajes como Bolsonaro en Brasil promoviendo en su administración formas autoritarias y acciones contrarias a la democracia, asimismo al otro lado del espectro político con gobiernos como de Nicolás Maduro en Venezuela o Daniel Ortega en Nicaragua que han consolidado regímenes de rasgos autoritarios y manifiestamente anti democráticos con el uso de las capacidades del Estado para la concentración de poder y el desmantelamiento de otras alternativas políticas.

A nivel de los Estados Unidos, en el 2016, Donald Trump entró al tablero político con un proyecto anti diversidad que llevó al régimen democrático hacia un proceso de debilitamiento. Mientras que, al otro lado del Atlántico, la población británica daba un inusitado paso hacia el Brexit a través de un referendo, dando muestras de la fatiga democrática que según Reybrouck (2016) atraviesa la actual Europa. Esta serie de sucesos de la época marcan un debilitamiento de la democracia en sus capacidades de intermediación de la sociedad, mientras que opciones autoritarias y anti democráticas van mostrando abiertamente posiciones discriminatorias de minorías en los países más grandes del continente e incluso a nivel de Europa, los cuales van teniendo un acelerado crecimientos como un efecto del bajo desempeño de los gobiernos.

Ante esta crisis de larga data de la representatividad democrática, los países de la región desde los años 90 impulsaron el llamado “giro participativo” (Ruth-Lovell, Welp

y Whitehead 2017, 3) planteando al involucramiento ciudadano en la toma de decisiones de los asuntos colectivos como la vía de dotar a la democracia de legitimidad a través de la apertura de espacios de involucramiento de la gente en los asuntos públicos; y así se dio, se conformaron diversas instancias institucionales para recoger y acoger la intervención de los ciudadanos en espacios públicos de nivel nacional y local intermediados por novedosos dispositivos tales como los referendos, los cabildos abiertos, presupuestos participativos o los consejos vecinales, por señalar los más comunes. En el ámbito local, la participación se basó en mecanismos poco formales y de mucha flexibilidad que dieron paso un amplio abanico de formas y experiencias exitosas que lograron trascender en procesos de ampliación democrática y desarrollo territorial.

Esa diversidad de mecanismos creados por los procesos de innovación democrática en el mundo ha sido variada como sus orígenes, así tenemos las instancias mixtas en Irlanda para el encuentro de los partidos y ciudadanos designados por sorteo para la definición de propuestas de reforma de la Constitución; en Bélgica las grandes instancias de deliberación multicanal. A nivel latinoamericano, los famosos consejos comunales de Venezuela; los consejos vecinales en Uruguay, los consejos gestores de políticas en Brasil y el mundialmente conocido y aplicado presupuesto participativo que vio la luz en Porto Alegre, así como otros dispositivos en Bolivia y México.

Ahora bien, el auge de gobiernos de tipo progresista que vino con el giro a la izquierda latinoamericano y que desplazó a las clases políticas tradicionales ascendió al poder desde procesos de participación que les dotaron de una retórica de idealización participativa que ofertaba devolver el poder a los ciudadanos y así curar la democracia e incrementar su legitimidad; sin embargo una vez en el poder los proyectos de involucramiento ciudadano se enfriaron y se apagó la efusividad de las proclamas participacionistas desde las que pusieron en marcha sus programas de innovación democrática que se plasmaron a través de diversos arreglos participativos que constitucionalizaron e institucionalizaron la participación y que luego de varios años de funcionamiento, a la fecha, presentan serias contradicciones que ponen en entredicho sus fines y alcances reales que, según Yanina Welp (2020, 9; 2017) a nivel latinoamericano han sido diagnosticados de intrascendentes y de mantener un funcionamiento mayoritariamente deficitario, que sumado a la crisis de la representatividad ha terminado produciendo, según Bianchi, León y Perini (2017, 46), una “recesión democrática” que en casos como el Ecuador darían cuenta de que más allá de la retórica de reivindicación social vía participación con la que se vendió el proyecto a los votantes, los vaticinios de

intensificación democrática no resultaron ciertos y más bien a través de ellos se puso en marcha una nueva forma de gobernar los espacios participativos, terminando por vaciar y agotar el discurso de la participación en lo local y nacional.

De esa suerte, los mecanismos de participación terminaron siendo mecanismos regulados y sin autonomía, pues en la práctica estos procedimientos han revelado su incapacidad de canalizar y operativizar la participación de la ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia. En ese sentido, lo que se tuvo en la realidad es que, aunque las iniciativas de innovación democrática implementadas estuvieron encaminadas a lograr mejoras en las deficiencias en el marco del régimen democrático representativo (Welp y Whitehead 2011); terminaron generando otras complejidades y fracturas que según Whitehead (2017, 15) terminaron por provocar mayores insatisfacciones que los problemas que se propusieron resolver, y que, según Balderacchi (2017, 153) favorecen la manipulación de los mecanismos participativos a través de una sutil capacidad de los instrumentos participativos aparentemente democráticos para acumular poder en el Ejecutivo.

En casos como Venezuela y Ecuador, el impulso dado al proceso de experimentación democrática por los gobiernos progresistas erigió una gran arquitectura institucional, en Venezuela con el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales y una gran constelación de mecanismos de participación local. En el Ecuador se creó el Consejo de Participación Ciudadana, instancia sin cargos de partidos pero que no tardó en caer bajo el control del Ejecutivo y su movimiento político electoral (De la Torre y Ortiz Lemos 2016) y la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, además de una red de instancias de tipo colegiado y asambleario insertadas en todos los niveles de gobierno local para poner en operación la integración de los ciudadanos a la toma de decisiones desde una lógica de un sistema de participación que derivó en un aparato de control poblacional y cooptación de la participación en todo nivel.

Voces críticas sobre la participación como las de Lawrence Whitehead (2017, 10) señala como una de las desviaciones de los mecanismos participativos al hecho de que otorgan a quien los administra la posibilidad de ejercer el poder sobre ellos, por ende, la capacidad de regularlos y administrar sus procedimientos que, bajo el actual modelo institucionalizado otorgan a instancias estatales el dominio sobre estos espacios de involucramiento ciudadana. Por su parte Yanina Welp (2020) indica que la actual sobre-regulación de los espacios participativos ha determinado que se tornen

intrascendentes. Advierte además Whitehead sobre la “ficción de la participación” que puede dar paso al dominio de estos espacios por facciones en forma de grupos pequeños con sus propios intereses y agendas que se toman el espacio de participación en el que pueden hacer prevalecer sus intereses y canalizando las decisiones que deberían ser de todos hacia la voluntad de unos pocos, tal como Martínez Medina (2016) indica que se dio en México cuando organizaciones conservadoras tomaron el control del Parlamento de Mujeres para impulsar agendas propias con tintes religiosos.

Sin embargo, a nivel del Ecuador la tónica en estos procesos participativos ha sido el sobrepeso estatal en las instancias conformadas para la ciudadanía, misma que ha terminado sujeta a los designios institucionales, revelando así, en el lenguaje de la analítica de poder de Michel Foucault, una problemática de gubernamentalización de la participación ciudadana que sería la causal de que el giro participativo no esté dando los efectos planteados por sus precursores teóricos y políticos.

Por su parte, Pablo Andrade (2012, 41) señala que en la elaboración del proyecto constitucional ecuatoriano del 2008 se implementó una visión basada en el participacionismo que supone un régimen político que tiene como base la participación activa y continua de la población en el ejercicio de su autogobierno aplicando las lecciones ganadas de experimentos participativos locales emblemáticos, asumiendo que es posible instituir un proyecto democrático que toma como base la promoción de los derechos y la generación de nuevos espacios públicos con capacidad de decisión para la acción política de los ciudadanos, y con ello lograr la democratización de la democracia. Sin embargo, estudios como el de Balderacchi (2017, 137) evidencian que por más importante que fue la presencia de un discurso y un programa participativo intenso no fue suficiente para producir mecanismos de participación democrática.

Por otro lado, en el ámbito teórico, encontramos que las propuestas teóricas de mayor difusión sobre participación tienen un enfoque normativo asentado sobre ideales del deber ser que ignoran el contexto político local, el cual a fin de cuentas es una condición determinante de la participación o anti participación en el territorio, además de que no dan cuenta de las relaciones de poder que se producen en el campo entre actores, ni tampoco de las capacidades de un ejercicio de poder vertical que subyacen a estos dispositivos.

Ante esta situación de deficiencia teórica, nos encontramos con la perspectiva de la gubernamentalidad de Foucault, un enfoque novedoso dotado de herramientas analíticas que permiten diseccionar las realidades políticas que se dan desde las práctica

en el terreno, analizando las acciones, narrativas, estrategias, conocimientos y capacidades que los actores sociales y estatales despliegan para prevalecer sobre el otro en el espacio político; permitiendo de ese modo entender el trasfondo del régimen participativo, y yendo más allá de medir si los resultados de la participación cumplen o no con lo presupuestado por las teorizaciones de lo ideal.

En ese sentido, el problema del análisis de la participación, en especial en el nivel local que es donde más se han desarrollado los procesos participativos, presenta en cada caso una micro realidad que las metodologías y las idealizaciones de los diferentes enfoques teóricos no han podido visibilizar, cayendo en los lugares comunes de democracias utópicas derivadas de procesos virtuosos de participación o del surgimiento de facciones cuando la participación es llevada por grupos sociales que excluyen al resto. Sin embargo, la gubernamentalidad, al no estar casada con ninguna de las líneas teóricas tradicionales ni tampoco con posiciones ideológicas o políticas, permite para el análisis un abordaje útil para todos los casos, ya que traduce el análisis al lenguaje del poder, que, a fin de cuentas, es el factor determinante en los procesos políticos.

En ese sentido la perspectiva analítica de la gubernamentalidad ofrece la posibilidad de realizar un análisis desde el poder de los actores que se expresa y visualiza en sus prácticas; liberándose del molde normativo que comúnmente solo permite entender las situaciones en una sola línea de comprensión y concepción, y cuyas metodologías de estudio determinan exclusión de factores importantes que la práctica demuestra su trascendencia.

De ese modo la perspectiva analítica de la gubernamentalidad brinda herramientas efectivas para examinar la penetración estatal desde elementos clave como la retórica participativa, que en el caso de la participación en América Latina fue fundamental para el impulso del viraje tomado hacia la participación regulada planteada como un valor programático de los gobiernos progresistas que lo promocionaron e implementaron, usándolo en el discurso como una estrategia movilizadora para la construcción del mito de la participación (Whitehead 2017; Welp 2017; Zaremborg y Welp 2020) que, conformando una propuesta utópica de innovación democrática dibujaron un escenario de grandes aspiraciones de inclusión y resolución de las falencias de la representación desde trabajos de Cameron, Hershberg y Shape (2012), Fung y Wright (2003), De Sousa Santos y Avritzer (2004), Seele y Peruzzotti (2009), y que en su manifestación práctica consolidaron el poder estatal sobre el campo de la participación.

Ahora bien, para hacer visibles los elementos de control de poblaciones que subyacen al régimen de participación ciudadana de nivel local vigente en Ecuador, en este estudio se echa mano del proceso participativo de Cotacachi, que desde sus inicios en 1996 ha sido uno de los referentes de participación ciudadana local más estudiados y conocidos (Cameron 2008; Guerrero 1999; Muñoz 1999; Torres 2004; Muñoz 1999; Ortiz 2004; Ospina 2011; Lalander 2009), el cual, y en el actual momento, constituye una de las muy pocas experiencias exitosas de participación todavía existente y en plena vigencia a 24 años de su surgimiento.

En este cantón en el que la implementación del proyecto de innovación democrática que se dio desde la institucionalización de la participación, se encontró con una estructura social de trayectoria en el ámbito participativo, en el que las organizaciones llevaban alrededor de una década y media de formación de capacidades para desenvolverse en instancias técnicas y políticas, así como un poder político organizacional desplegado en las diferentes zonas del cantón, de suerte que para la gubernamentalización de los espacios participativos que estaban bajo la administración de organizaciones cotacacheñas fue necesario desde el gobierno local poner en operación el amplio abanico de herramientas de poder que el nuevo régimen participativo puso al alcance de la institución municipal para lograr el control sobre el sistema de participación cantonal; no obstante, no tuvo éxito en su cometido, volviendo al caso Cotacachi una experiencia cargada de manifestaciones del poder institucional desplegado para efectivizar la penetración estatal de la participación del cantón, que en términos de análisis permite proyectarnos hacia una panorámica nacional sobre el proceso de gubernamentalización de la participación ciudadana local implementado desde el proyecto de innovación democrática llevado a cabo por el gobierno de la Revolución Ciudadana y que a través de su constitucionalización fue establecido como mandatorio para todos los niveles de gobierno. Encontrando en casos como el de Cotacachi evidencia la importancia del factor “autonomía” de las organizaciones que se articulan para dar vida a un proceso de participación local.

Bajo ese enfoque de la gubernamentalidad de Michel Foucault, planteo mirar a la participación en términos de regímenes de gobierno cuyo fin no apunta hacia efectos democratizadores sino hacia la penetración institucional de la sociedad.

En virtud de lo mencionado, mi argumento señala que el actual régimen participativo local en el Ecuador responde a un intento de volver a la participación un campo gobernable, despolitizando a la población y disminuyendo su incidencia mediante

la institucionalización de los mecanismos y poniéndolos bajo administración municipal (Welp, 2020; 2017), tornándolos además como una acción de trámite para los gobiernos locales y usándolos para legitimar a los actores políticos estatales, en lugar de funcionar como un dispositivo de ampliación de la democracia y de apertura de los espacios de toma de decisiones sobre lo público a los ciudadanos. Así los dispositivos de participación institucionalizados apuntan hacia gobernar el campo de la participación para poder gobernar la sociedad civil en el ámbito local, que en casos como Cotacachi ha sido un actor determinante del juego político al interior del cantón, adicional a la trascendencia que logró a nivel nacional al haber sido integrados en el nuevo régimen de participación varios de sus mecanismos de participación.

La pregunta de investigación que se aborda en el presente estudio es la siguiente: ¿De qué manera el Estado ecuatoriano extiende su poder sobre la participación ciudadana local en el periodo 2008-2018?

Planteamiento metodológico

El presente estudio se inserta en el ámbito de las ciencias sociales. A través de una investigación de enfoque cualitativo se llevó a cabo un estudio de caso (el proceso de participación ciudadana de Cotacachi entre 1996 y 2018) ejecutado mediante la aplicación de los estudios de la gubernamentalidad de Foucault, que de acuerdo a Nicholls (2014) metodológicamente establecen el análisis de: la formación de narrativas, los mecanismos y tecnologías de gobierno, y la aplicación de modalidades de poder complementarias a la gubernamentalidad.

Para el estudio de la formación de narrativas implementado por el Estado se hace un análisis del discurso oficial sobre la participación ciudadana propuesta al país como ideal democrático.

Respecto del estudio de los mecanismos y tecnologías de gobierno, se echa mano de diferentes perspectivas del estudio de la gubernamentalidad enfocadas en el estudio del poder en diferentes ámbitos del nivel local como: la gubernamentalidad multinivel de Paul Dugdale (2017), que analiza las articulaciones de gobierno entre diferentes autoridades de diferentes niveles político-administrativos; la gubernamentalidad espacial de Sally Merry (2001) enfocada en las prácticas de exclusión aplicadas a la administración del espacio local; la gubernamentalidad civil de Ananya Roy (2009) que analiza las prácticas de poder que realizan las organizaciones sociales como respuesta a los actos de

exclusión estatal; la gubernamentalidad transnacional de James Ferguson y Akhil Gupta (2002), enfocada en el estudio del ejercicio de poder de la sociedad civil a través de alianzas con actores internacionales para contrarrestar el ejercicio vertical de autoridad del Estado sobre el territorio.

Para el análisis de las modalidades de poder complementarias a la gubernamentalidad aplicadas por el Estado para el gobierno de la participación ciudadana, se examinan las prácticas disciplinarias aplicadas por el régimen sobre los actores sociales de la participación.

La metodología planteada se ilustra en la tabla 1:

Tabla 1
Propuesta metodológica para el análisis de gubernamentalidad de la participación local

Dimensión de estudio	Objetivo	Indicadores	Enfoque del análisis	Guía de investigación
Formación de narrativas	Identificar y analizar las prácticas discursivas implementadas por el Estado para legitimar su intervención en la participación	Discurso estatal sobre la participación	Construcción de espacios y subjetividades de gobierno	¿Qué prácticas discursivas implementó el Estado para legitimar su intervención en el campo de la participación ciudadana?
		Prácticas de problematización de la participación	Construcción de espacios y subjetividades de gobierno	¿Qué prácticas de problematización realizó el estado para construir el espacio gobernable de la participación ciudadana?
Técnicas de gobierno	Identificar y analizar las tecnologías utilizadas en el gobierno de la participación ciudadana local	Sistema nacional de competencias	Técnicas de gubernamentalidad multinivel	¿Cómo articuló y coordinó el Estado el gobierno de la participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno?
		Sistema nacional de participación	Técnicas de gubernamentalidad multinivel	¿Cómo articuló y coordinó el Estado los mecanismos de participación ciudadana por niveles de gobierno?
		Plan de desarrollo y ordenamiento territorial	Técnicas de gubernamentalidad civil	¿Qué prácticas se implementaron para el gobierno de la planificación participativa en el proceso de elaboración del PDOT?
		Consejo de planificación cantonal	Técnicas de gubernamentalidad civil	¿Qué prácticas fueron implementadas para gobernar el espacio de participación del consejo de planificación cantonal?
		Sistema de participación cantonal	Técnicas de gubernamentalidad civil	¿Qué prácticas se implementaron para el gobierno del sistema de participación cantonal?
		Presupuesto participativo	Técnicas de gubernamentalidad transnacional	¿Qué prácticas se implementaron para el gobierno del proceso del presupuesto participativo?
		Iniciativa normativa	Técnicas de gubernamentalidad espacial	¿Qué prácticas fueron implementadas para gobernar el espacio de participación de la iniciativa normativa?
		La silla vacía	Técnicas de gubernamentalidad espacial	¿Qué prácticas se implementaron para el gobierno de la silla vacía?
		Influencia entre régimen participativo y régimen representativo	Técnicas de Gubernamentalidad civil	¿Qué influencia se produjo entre el régimen participativo y el régimen representativo en Cotacachi?
Técnicas de gubernamentalidad transnacional	Gubernamentalidad transnacional	¿Qué prácticas y alianzas transnacionales se produjeron para contrarrestar el poder del Estado sobre los actores de la participación?		
Modalidades de poder complementarias	Identificar y analizar las modalidades de poder complementarias utilizadas en el gobierno de la participación local	Prácticas de poder disciplinario	Técnicas de poder disciplinario	¿Qué prácticas de poder disciplinario se aplicaron para el gobierno de la participación ciudadana en Cotacachi?

Fuente y elaboración propias.

Capítulo primero

Contexto del territorio donde se desarrolla el estudio

El propósito central del capítulo es dar a conocer las condiciones físicas de la localidad, además de sus condiciones sociales, económicas y políticas. Adicionalmente, da cuenta de los actores que componen el medio en el que se ha desarrollado el proceso participativo de Cotacachi.

En primera instancia, se presentan datos generales del cantón, seguidos de información de los contextos: social, económico y político de la localidad. A nivel de contexto social, se exponen los datos sociales en las áreas de mayor impacto en la población del cantón como son la pobreza, la distribución de la tierra y la migración; en el contexto económico se da a conocer la composición y características de la población económicamente activa del cantón, así también la caracterización de las zonas económica y productivas del cantón, para finalmente en el contexto político presentar a los actores del proceso participativo de Cotacachi.

Ubicación

En los inicios del Estado Ecuatoriano en el siglo XIX, Cotacachi formaba parte del cantón Otavalo hasta el 6 de julio de 1861, fecha en que se le otorga la categoría de cantón, 31 años después del apareamiento de la República del Ecuador en 1830 (Báez, et al. 1999, 17).

Respecto de su ubicación, Cotacachi se encuentra en la zona norte de la Sierra ecuatoriana, en la provincia de Imbabura, 60 km al norte de la línea equinoccial. Con una superficie de 1809 km es el cantón de mayor extensión territorial de la provincia. Sus límites son: al norte con la provincia de Esmeraldas y con el cantón Urcuquí; hacia el sur con la provincia de Pichincha y el cantón Otavalo; hacia el Este con el cantón Antonio Ante; y hacia el Oeste con las provincias de Pichincha y Esmeraldas.

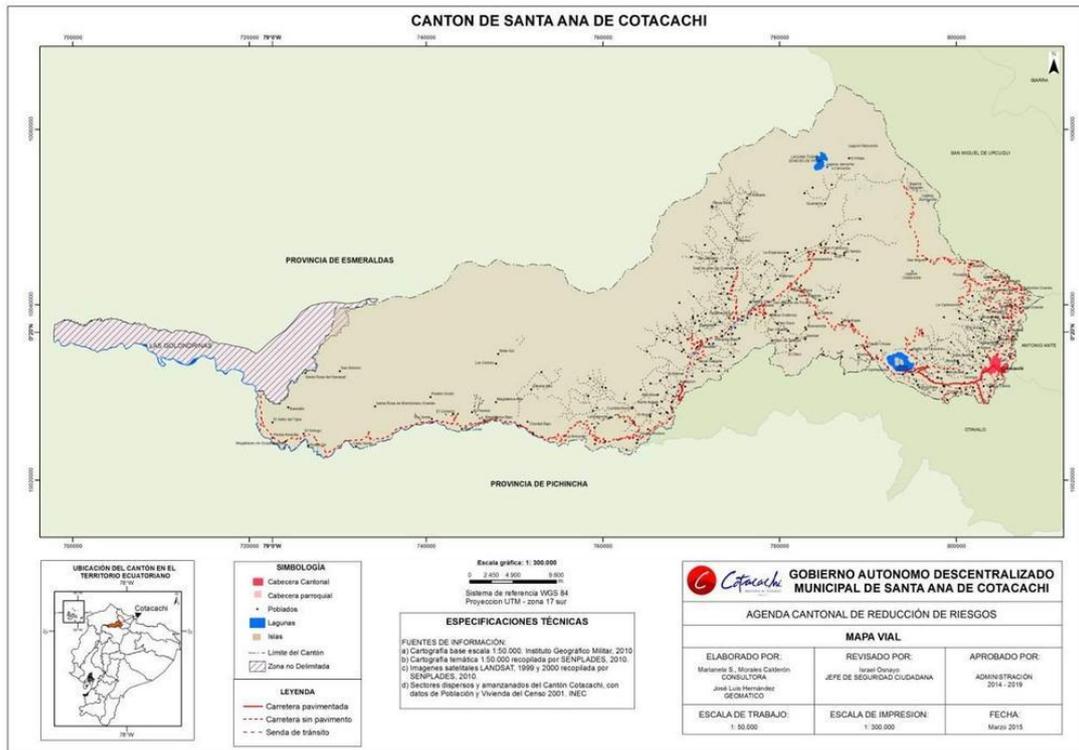


Figura 1. Mapa político de Cotacachi 2015-2035
Fuente: Municipio de Cotacachi (2015)

La amplia extensión del cantón que va desde el valle interandino hasta las estribaciones de la cordillera Occidental le confiere a Cotacachi una diversidad geográfica que en las partes más altas llega hasta los 4939 metros sobre el nivel del mar, descendiendo hasta los 200 m.s.n.m. en la zona subtropical. En esta variedad de relieves y climas, es posible diferenciar dos zonas muy marcadas geográficamente: la zona andina y la zona subtropical de Intag. (Báez, García, Guerrero, y Larrea 1999, 17). Sin embargo, por el peso poblacional de la cabecera cantonal, se considera de manera adicional una tercera zona, como lo es la urbana.

La zona andina abarca el territorio localizado en los flancos orientales del volcán Cotacachi entre los 2500 m.s.n.m. y 4939 m.s.n.m., con temperaturas que fluctúan entre los 15 °C y los 20 °C, y además forma parte de la subcuenca del Río Ambi. En esta zona se hallan ubicadas 43 comunas indígenas kichwas, las cuales pertenecen a las parroquias urbanas de San Francisco y El Sagrario, y a las parroquias rurales de Quiroga e Imantag. La economía de esta zona se basa en la producción agrícola y la elaboración de artesanías. (Guerrero 1999; Ortiz 2004; Báez, García, Guerrero, y Larrea 1999, 17).

La zona de Intag se encuentra ubicada en las estribaciones occidentales de la Cordillera de los Andes que descienden hacia el Litoral (cordillera de Toisán), por ende,

es una zona subtropical de exuberante vegetación y de mucho valor ecológico. Esta zona comprende la subcuenca de los ríos Intag, Azabí y Apuela, en las cuales se encuentran varias formaciones ecológicas que han dado paso a la producción agropecuaria, actividades forestales y la conformación de poblaciones de colonos, que empezaron a poblar la zona desde inicios del siglo XX, con distintos momentos de auge de colonización a lo largo del siglo. (Guerrero 1999; Guerrero y Ospina 2003, 115). La población, es en su mayoría mestiza, seguida por población negra, se dedica a la agricultura de pequeña y mediana escala, distribuida en 6 parroquias rurales: Apuela, Seis de Julio de Cuellaje, Plaza Gutiérrez, Peñaherrera, García Moreno y Vacas Galindo. (Ortiz 2004, 91).

La zona urbana, a diferencia de las otras dos zonas, no se establece desde una diferenciación geográfica o ecológica, sino más bien por el peso económico, político y social que tiene como cabecera cantonal. Se encuentra conformada por la ciudad de Cotacachi que se localiza en el área del valle interandino al pie del volcán Cotacachi, en su mayoría habitada por población mestiza, distribuida en 19 barrios de las parroquias urbanas de San Francisco y El Sagrario, cuya economía gira alrededor de la producción manufacturera, artesanías y servicios de turismo.

Información poblacional

En base a al Censo de Población y Vivienda 2010, la población de Cotacachi es de 40 036 habitantes, por lo que se trataría de un cantón pequeño en términos poblacionales, al punto que, de entre los 6 cantones que comprende la provincia de Imbabura, Cotacachi es el cuarto en número de habitantes, y a nivel nacional se encuentra en el puesto 79 en población de entre 224 cantones del país. (INEC 2010)

Tabla 2
Cantones de la provincia de Imbabura y su población

Cantón	Número de habitantes
Ibarra	181175
Otavalo	104 874
Antonio ante	43 518
Cotacachi	40 036
San miguel de Urcuquí	15 671
Pimampiro	12 970
Total	398 244

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2019)

De acuerdo a la división político administrativa del cantón, este se subdivide en 8 parroquias rurales y la cabecera cantonal compuesta, a su vez, por 2 parroquias urbanas.

La población de la cabecera cantonal es de 17 139 habitantes, que corresponde al 42,8 % del total de habitantes; sin embargo, la población urbana es el 22,1 %, mientras que la rural es de 77,9 %, teniendo, por tanto, un cantón con un fuerte peso de lo rural en su población, por lo que su economía se encuentra sostenida en su mayor proporción por la producción agropecuaria.

Tabla 3
Población de Cotacachi por parroquias

Parroquias	Habitantes	Porcentaje (%)
6 de Julio De Cuellaje	1780	4,4
Apuela	1824	4,6
Cotacachi (San Francisco y el Sagrario)	17 139	42,8
García Moreno	5060	12,6
Imantag	4941	12,3
Peñaherrera	1644	4,1
Plaza Gutiérrez	496	1,2
Quiroga	6454	16,1
Vacas Galindo	698	1,7
Total	40 036	100

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2019)

Elaboración propia

En cuanto a los grupos étnicos que se encuentran en el cantón, el Censo 2010 señala que Cotacachi se compone de un 53,5 % de población que se reconoce como mestiza, mientras que la población identificada como indígena corresponde al 40,5 %, el 2,5 % se reconoce blanco, y el 1,49 % de otros grupos étnicos; por tanto, nos encontramos con un cantón de mucho matiz étnico y cuya población indígena corresponde a un poco

menos de la mitad de su población total y con una presencia importante de otros grupos como se muestra a continuación.

Tabla 4
Población de Cotacachi por grupos étnicos

Grupos étnicos	Habitantes	%
Mestizo	21.430	53,53
Indígena	16.235	40,55
Blanco	986	2,46
Mulato	436	1,09
Negro	354	0,88
Afroecuatoriano	311	0,78
Montubio	209	0,52
Otro	75	0,19
Total	40 036	100

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2019)

La distribución poblacional por edad agrupa en su mayor porcentaje a los habitantes adultos desde los 30 a 64 años, seguidos por los niños de entre 0 y 11 años de edad; el tercer grupo son los jóvenes con un 18,50 %, en cuarto lugar, los adolescentes con 13,73 %, mientras que el menor porcentaje es para los adultos mayores con un 8,86 %. Las mujeres comprenden un 52 % de la población (INEC 2010).

Capítulo segundo

Fundamentación teórica

La gubernamentalidad

Al ser la gubernamentalidad los lentes a través de los cuales se propone analizar el actual régimen de participación local en el Ecuador, se da a conocer la procedencia, el sentido y los diferentes conceptos que componen del pensamiento de la gubernamentalidad de Michell Foucault como forma de analizar y entender el poder en la actualidad.

El término “gubernamentalidad” aparece en la década de 1970 dentro de los estudios sobre el poder político de Michell Foucault. En su curso “Seguridad, territorio y población” de 1977-1978, señala al gobierno como una actividad encaminada a conducir a los individuos a lo largo de su vida, ubicándolos bajo la autoridad de un guía responsable (Rose, Valverde y O’Malley 2009, 1), y años más tarde en el curso “Sobre el gobierno de los vivos” de 1979-1980, plantea a la gubernamentalidad en un sentido amplio de técnicas y procedimientos para dirigir la conducta humana. De ese modo, Foucault explora y define un nuevo campo de investigación denominado gubernamentalidad (Gordon 1991, 1).

se dice que el arte del gobierno, o gubernamentalidad, involucra el conjunto constituido por las instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y tácticas que permiten el ejercicio de esta forma de poder bastante específica, aunque muy compleja, que tiene como objetivo principal la población como su principal forma de conocimiento a la economía política, y como su técnica esencial los aparatos de seguridad. (Foucault 2004, 111 citado en Jessop 2007, 8)

En cuando al surgimiento histórico de la gubernamentalidad, Foucault la localiza en sus estudio “genealogía del estado moderno” (Lemke 2000, 2), en las sociedades europeas occidentales en el periodo moderno temprano, en las décadas que rodearon a la Revolución francesa (Foucault 1991, 87; Gordon 1991; Dugdale 2017, 102), cuando la forma de conducir el estado se vuelve una actividad distinta a que venía produciéndose en los siglos anteriores y las formas de conocimiento y técnicas de la ciencias humanas y sociales se vuelven parte integral de él.

Según Foucault (1991, 103), en este punto de la historia se produjo una “gubernamentalización del estado” mediante la cual el estado soberano —convertido en

los siglos XV y XVI en estado administrativo— se transforma en “gobierno oficializado” (Foucault 2004, 111), manteniéndose esta forma de estado gubernamentalizado hasta la actualidad.

Según Dean (1999, 28), esta moderna gubernamentalidad puede ser identificada como un particular régimen de gobierno que toma como su objeto a la población. De ese modo la gubernamentalidad se constituye como una corriente del pensamiento sobre el poder y el gobierno que desde el siglo XVIII se ha mantenido en todo Occidente, y que ha llevado a la preeminencia del poder de gobierno sobre otras formas de poder (soberano, disciplinario), lo cual ha implicado el desarrollo de todo un conjunto de específicos aparatos gubernamentales (Foucault 2004, 111).

La gubernamentalidad refiere a una profunda relación entre gobierno y pensamiento que de acuerdo a Foucault (2007: 98-110; citado en Dean 1999, 28) marca el surgimiento de una nueva mentalidad respecto del ejercicio de poder, volviéndose la perspectiva que engloba a todas las formas de pensamiento y acción política (Miller y Rose 2010, 272; Rose, Valverde y O’Malley 2009, 6). Esta gubernamentalidad se ocupa de crear y operar tecnologías que combinan las problemáticas de seguridad, territorio y población (Dugdale 2017, 102).

En términos generales, la gubernamentalidad refiere al pensamiento y acción de gobierno, encaminada a analizar cómo opera el poder en función de una mentalidad específica y a través de diversos mecanismos direccionados a dirigir la conducta de la población. Así la gubernamentalidad plantea una específica manera de pensar y actuar que se halla en las prácticas destinadas a conocer y gobernar la economía, la salud, los principios morales, etc. de una población. Este pensar y actuar del poder está vinculado a al desarrollo de un conjunto de dispositivos de gobierno, así como a una serie de conocimiento sobre el gobierno y sobre la naturaleza de aquellos sobre los que se ejerce.

En ese sentido, el conocimiento es, por lo tanto, fundamental para estas actividades de gobierno y para la formación misma de sus objetos, ya que el gobierno es un dominio de cognición, cálculo, experimentación y evaluación. Y, argumentamos, el gobierno está intrínsecamente vinculado a las actividades de pericia, cuyo papel no es tejer una red omnipresente de ‘control social’, sino promulgar diversos intentos de administración calculada de diversos aspectos de la conducta a través de innumerables, tácticas locales de educación, persuasión, incentivo, gestión, incitación, motivación y aliento a menudo competidoras (Cohen 1989).

El gobierno pretende una administración calculada de las personas, por ende, el conocimiento especializado es primordial para las prácticas del gobierno, así como para la conformación de sus propósitos. De ese modo el gobierno se vuelve un dominio de cognición, cálculo, experimentación y evaluación. Por tanto, el gobierno se halla intrínsecamente vinculado a actividades de experticia, cuya función no es la conformar una red ubicua de control social, sino más bien llevar a cabo una diversidad de intentos de administración calculada de varias dimensiones de la conducta, por medio de incontables tácticas locales de formación, persuasión, gestión, incentivo, motivación e incitación (Miller y Rose 2010, 273).

Para Ferguson y Gupta (2002, 989) la gubernamentalidad se enfoca en la “conducta de la conducta” (Dean 1999: 10), que alude a las diversas maneras en que se produce la dirección de la conducta mediante formas calculadas de intervención. Orientándose a los dispositivos de gobierno que se hallan insertados en prácticas institucionales y también en otras entidades externas.

De acuerdo con Miller y Rose (2010, 272), estos dispositivos tocan a la vida privada de las personas hasta en sus ámbitos más íntimos, así también en la familia o los colectivos. De esa manera, desde la óptica de la gubernamentalidad se abandona el problema del estado y su sobrevaloración que lo mostraba como un monstruo que domina la sociedad, o como la entidad que ejecuta un conjunto de actividades económicas y sociales fundamentales.

Con respecto de las vertientes de las que proviene la gubernamentalidad Foucault (1991, 104) señala tres corrientes: el modelo de la pastoral cristiana, las técnicas diplomáticas y militares, y la policía. Estas tres fuentes se plantean como facetas diferentes de un todo (Elden 2006, 3). Es a partir de ellas que se generaron las tecnologías de poder gubernamental basadas en las técnicas de cuidado pastoral eclesiástico, de comercio y financiamiento desarrolladas por la diplomacia, de violencia desarrolladas por los militares y de regulación de la burguesía. Toda esta serie de técnicas se unieron al conjunto naciente de la cultura contemporánea (Dugdale 2017, 102).

Cabe mencionar que, desde este enfoque del poder la dirección de la conducta de las personas no se tiene como una actividad exclusiva del complejo estatal, no obstante, tampoco se desconoce la capacidad del estado para centralizar poder y ejercerlo a través de diversidad de sus instancias (Miller y Rose 2010, 271).

1. Gobierno

Por “gobierno” me refiero a esa zona de pensamiento y acción que comprende todas las formas más o menos sistematizadas de pensar y actuar sobre la conducta de las personas, las capacidades de las poblaciones y la disposición de las cosas para lograr ciertos objetivos.
(Rose 2000, 142)

Dentro de los estudios de la gubernamentalidad, Foucault como sus precursores, plantean al “gobierno” como un concepto central en sus estudios, y su definición más difundida la expresada por Foucault (1982, 220-221) que lo señala como “la conducta de la conducta”, mientras que Dean (1999, 17-18) indica que la “conducta” apunta a “conducir”, lo cual hace referencia a guiar o dirigir. Esto implica la realización de cálculos sobre cómo dirigir la conducta, y cuál sería el comportamiento correcto que deben abrazar los dirigidos.

Bajo esta óptica, la autodirección es el mecanismo mediante el cual se ejecuta el gobierno, estipulando para el sujeto comportamientos adecuados para cada ocasión, sea en su ejercicio laboral, en casa, clientes, amigos, etc. Así, la conducta se da bajo un marco normativo bajo el cual el individuo debe comportarse observando estándares que indican el ideal al que el comportamiento del sujeto debe propender, además de que permiten evaluar su comportamiento.

Por consiguiente, tanto la conducta como su dirección, se encontrarán sujetas a un ordenamiento y control, realizados a través de agentes como profesores, escuelas, asociaciones profesionales, que establecen regímenes regidos por normas de comportamiento. De esa manera, “gobernar” involucra cualquier acto orientado a constituir y dirigir, diversos ámbitos de la conducta de los individuos, bajo códigos de comportamiento para distintos propósitos.

Así, gobernar viene a ser una acción conjunta que envuelve agencias y autoridades de gobierno, aspectos del comportamiento que se pretende gobernar, además de normativas, finalidades, efectos, productos y consecuencias (Dean 1999, 18). Por tal razón, el “gobierno” planteado como la “conducta de la conducta” está destinado a “El autogobierno y el gobierno de los otros” (Gordon 1991, 2), basados en la premisa que la conducta puede ser construida, moldeada, y controlada. Así que el “gobierno” refiere a

actos racionales dirigidos a formar y guiar la conducta, orientándola a propósitos específicos.

“gobierno implica no solo relaciones de poder y autoridad, sino también cuestiones del ser y de identidad. ahora se podría decir, muy esquemáticamente, que el poder, la verdad y la identidad marcan tres ejes generales de gobierno que corresponden a lo que llamaré su *techne*, su *episteme* y su *ethos*” (Dean 1999, 27; traducción propia).

De ese modo, el gobierno, además de gobernar el desempleo, la economía, la prisión; también gobierna los cuerpos, la personalidad o los gustos, determinándose así el gobierno como un permanente intento de establecer cuáles personas y poblaciones, tendrían que ser tal o cual tipo de individuos o colectivos, gobernando desde los aspectos más generales de la vida de la sociedad hasta los detalles más minuciosos del individuo.

Para ilustrarlo Dean (1999, 20) cita como ejemplo el trato que en las instituciones de corrección se propina al criminal, que debe ser el trato de una persona que requiere reformación y que es víctima de ciertas circunstancias y ambiente; o el caso el desempleado será tratado como una persona en riesgo de depender de los programas de beneficencia y necesitado de apoyo para aumentar su autoestima. De esa manera el gobierno intenta determinar y formar el ser de la población e individuos, a través de prácticas totalizantes e individualizantes, destinadas a conformar y guiar colectivos como al sujeto individual (Gordon 1991, 4). En ese sentido, el gobierno establece identidades e identificaciones a través de racionalidades de gobierno (Rose 2000, 146).

Al respecto, Dean (1999, 20) señala que al gobierno le corresponde no únicamente las prácticas de gobierno, sino además las prácticas del ser. De ese modo, analizar el gobierno es analizar aquellas prácticas que intentan moldear, esculpir, movilizar y trabajar a través de las elecciones, deseos, aspiraciones, necesidades, deseos y estilos de vida de individuos y grupos. Desde esta perspectiva se busca conectar cuestiones de gobierno, política y administración del espacio de los cuerpos, vidas, seres y personas.

Por tanto, en términos generales, se podría plantear, según Rose (2000, 141) al gobierno como la zona de pensamiento y acción que engloba todas las formas más o menos sistematizadas de pensar y actuar sobre la conducta de las personas, las capacidades de las poblaciones y la disposición de todo tipo de recursos para alcanzar ciertos objetivos. Así, el gobierno se refiere a modos de poder más o menos sistematizados, regulados y reflejados (una tecnología) que van más allá del ejercicio espontáneo del poder sobre los demás, siguiendo una forma específica de razonamiento (una “racionalidad”) que define el objetivo de la acción o los medios adecuados para

lograrlo. el Gobierno es, entonces, “la regulación de la conducta mediante la aplicación más o menos racional de los medios técnicos apropiados” (Hindess 1996, 106).

Bajo esta óptica, el gobierno deja de ser concebido como un organización jurídica y política comandada por una autoridad, y es definido como un dominio de estrategias, técnicas y procedimientos, por medio de las cuales diversas fuerzas tratan de hacer operables programas y a través de las cuales se establecen una serie de conexiones entre las aspiraciones de las autoridades y las actividades y propósitos que procuran grupos e individuos (Miller y Rose 2010, 281).

De ese modo, el gobierno viene a constituirse como una matriz en la que se articulan utopías, estrategias, maniobras y esquemas de las autoridades que intentan moldear la conducta y las creencias de los individuos en los cursos deseados, actuando de acuerdo a su voluntad, de sus situaciones o su entorno.

Las formas de gobierno modernas se articulan desde la asociación entre entidades constituidas como políticas y los planes, proyectos y prácticas de aquellas autoridades legales, espirituales, económicas, técnicas, etc. que tratan por administrar las vidas de los demás bajo la luz de sus concepciones de lo que es bueno, normal, saludable, virtuoso, rentable o eficiente.

Cabe notar que dentro de esta concepción de gobierno la condición de autoridad no solo refiere a autoridades estatales, sino también espirituales, técnicas, etc., por lo que la visión del gobierno no se limita a un marco estatal, sino que se abre hacia diferentes instancias que participan en las redes de poder. Según Cohen (1989), es en relación con esta noción de gobierno que las formas específicamente políticas de gobierno en el Occidente moderno se definen, delimitan y se relacionan.

Cabe señalar además que, desde el planteamiento de Foucault del gobierno, este no viene a ser una condición universal y permanente del mundo, ya el mundo no es una instancia gobernada, sino más se encuentra atravesado por la “voluntad de gobernar” (Miller y Rose 2010, 288), la cual determina una dinámica permanente de intento-fracaso-mejoría para lograr gobernar.

2. El poder

La analítica del poder planteada por los estudios de gubernamentalidad de Foucault propone una nueva manera de entender el poder, dejando atrás la noción de que surge desde el Estado y se ramifica a entidades de carácter secundario. No obstante, se

reorienta el estudio del poder a las microrramificaciones de prácticas, instancias y actores que se articulan desde los pequeños espacios donde se expresa el poder en actos, hasta ámbitos macro que configuran un “régimen de gubernamentalidad” (Foucault 1984, 21). Para Foucault (2004, 92-93) el poder se encuentra en todos lados, no abarcándolo todo sino viniendo de todas partes.

Los estudios de la gubernamentalidad conciben al poder desde una óptica propia, atribuyéndole una serie de propiedades específicas. Cuestionan la noción del poder que emerge de una instancia que, a la vez de poseerlo, lo centraliza. Foucault lo replantea como omnipresente y expresado en toda relación. Por tanto, el poder, no se puede recibir o acumular, como si de un bien se tratase; sino que es un complejo de fuerzas que se ejercen con un propósito concreto y su propia racionalidad (Rose, Valverde y O'Malley 2009, 3).

Bajo esta óptica, en ámbitos como la participación, el poder se entendería no como aquello que surge del Estado hacia las bases, sino como presente en las relaciones de los diversos actores, constituyendo centros de poder que articulan fuerzas que conforman regímenes particulares de gobierno de la participación en los territorios

Desde la perspectiva de la gubernamentalidad, se entiende al poder desde la esfera de las relaciones antes que, como una sustancia, no es una entidad creadora o absoluta, sino más bien una acción que se expresa en actos en la vida práctica, creando vínculos entre diversos actores.

Por tanto, el poder es omnipresente en el cuerpo social y se manifiesta en las relaciones sociales en general (Foucault y Gordon 1980, 245).

Al respecto, Foucault señala:

Uno debería estudiar el poder donde se ejerce sobre los individuos en lugar de legitimarse en el centro; explorar las prácticas reales de subyugación en lugar de las intenciones que guían los intentos de dominación; y reconocer que el poder circular a través de redes en lugar de aplicarse en puntos particulares. (Foucault 1978, 92-102; citado en Jessop 2007, 6; traducción propia).

Desde esta visión se saca al poder de su tradicional concepción centrada en el Estado y lo lleva hacia diferentes esferas en donde se produce y se conjuga con otras esferas y actores no estatales. Esta perspectiva propone que el poder no tiene como centro al Estado, sino más bien presenta múltiples centros de los cuales el estado logra llegar a actuar como eje. Así, el poder es concebido como el resultado y efecto de un tejido de

fuerzas específico, antes que una posesión exclusiva y centralizada por alguna institución o autoridad.

En ese sentido se plantea poder como el resultado de la afiliación de personas, espacios, comunicaciones y métodos en una forma duradera. Por tanto, hablar de poder, ya sea de un gobierno, de una institución de estado, una autoridad, un gerente, es hablar de la sustancialización de lo que produce un conjunto de fuerzas, por medio de los cuales, los objetivos y mandatos planteados pueden dar forma a las acciones y los cálculos de otros (Miller y Rose 2010, 283).

De acuerdo a Nikolas Rose (2000, 142), la perspectiva del gobierno se enfoca en el poder, este es inherente a los cálculos, estrategias, tecnologías, prácticas, relaciones, objetivos y estrategias, esto no implica que el Estado pierda importancia, sino más bien, permite entenderlo desde otra óptica que plantea al Estado gubernamentalizado, mediante la incorporación de una amplia gama de tecnologías que articulan los cálculos y las estrategias que desde los centros políticos se producen, con esa infinita red de puntos a través de la cuales se ponen en operación los poderes constitucionales, fiscales, organizativos y judiciales del Estado en sus intentos de dirigir la vida económica, la salud, y los hábitos más específicos de la población.

2.1. Relación con otras formas de poder

La gubernamentalidad es una forma de entender y pensar el poder y también la forma como este se ejerce a partir de la gubernamentalización del Estado a partir del siglo XVIII, así como la soberanía y la disciplina son también formas de pensar sobre el poder previas a la gubernamentalidad cuya preocupación central es la población, la cual no podía ser administrada por leyes o por mandato administrativo, ya que la concepción de población requería otra mentalidad de gobierno y otras técnicas de gobierno (Rose, Valverde y O'Malley 2009, 6).

En la actualidad las formas de poder soberano y disciplinario todavía mantienen vigencia en diversos espacios y prácticas del Estado gubernamentalizado, produciendo un permanente relacionamiento entre estas tres formas de poder que a continuación se explica sus dinámicas.

Foucault (1991, 104) plantea respecto del desarrollo histórico de las diferentes formas de poder que se han dado en la sociedad, que el entendimiento y ejercicio del poder ha venido a través de un proceso de evolución desde las formas feudales de estado

basadas en la soberanía y la ley, para luego pasar a un estado administrativo regulador y disciplinario, para finalmente llegar a un estado gubernamental que se no se define por su territorio, sino por su población, su administración economía y que es controlado por aparatos de seguridad; sin embargo, la soberanía, la disciplina y el gobierno no se reemplazan ni tampoco son mutuamente excluyentes, más bien llegan a constituir un triángulo que tiene como su principal objetivo la población y como su mecanismo esencial los aparatos de seguridad. La idea de un triángulo plantea interdependencia e interconexión en lugar de supresión, lo cual sugiere una acumulación histórica de prácticas de gobernanza y una redefinición mutua en lugar de una serie de etapas (Valverde 1998, 117).

En su genealogía del poder, Foucault señala cómo la sociedad soberana fue reemplazada por una sociedad disciplinaria, que a su vez fue reemplazada por una sociedad de gobierno; sin embargo, en el poder gubernamental se mantiene una estructura soberanía-disciplina-gobierno que apunta a la población como su principal objetivo y a los aparatos de seguridad como su mecanismo esencial.

De acuerdo a Lemke (2000, 5), tanto el poder disciplinario como la soberanía se reinterpretan, no como formas contrarias de poder sino como diferentes tecnologías de gobierno. De ese modo, el gobierno no desplaza a la soberanía ni a la disciplina como formas de poder, pero sí transforma la manera en cómo se ejerce la soberanía y la disciplina, conformando al final un conjunto de autoridad que actúa articulado y coordinado al aplicarlas.

Al respecto, Elden (2006, 2) señala que la relación entre los diferentes tipos de poder no es lineal, sino más bien triangular, indicando que Foucault (2004, 111) no planteaba a los tipos de poder a manera de una secuencia cronológica lineal en la que el fin de uno daba paso al inicio del siguiente; sino la propuso a manera de un triángulo que tiene como su principal objetivo la población, el cual se basa en el conocimiento especializado y cuyo mecanismo de operación son los aparatos de seguridad. Esta concepción de los tres tipos de poder articulados se produce de manera diferenciada y específica al momento histórico y espacio geográfico en los que se manifiesta, y conforme a la especialidad del momento, se expresa en mayor o menor medida cada uno de los tres nodos.

A continuación, se detallan las diferentes formas de poder planteadas por Foucault.

2.1.1. El poder soberano

Este tipo de poder según Jessop (2007, 9; traducción propia) “está asociado con el estado medieval basado en el derecho consuetudinario, el derecho escrito y los litigios y se ocupa del control sobre la tierra y la riqueza”.

En las lecturas anteriores a la gubernamentalidad, Foucault caracterizó a la soberanía como teoría y práctica del gobierno monárquico, y posteriormente en la monarquía feudal establecería los límites y el poder de la realeza, y luego proporcionando un régimen alternativo de democracia parlamentaria (Dean 1999, 29).

Los mecanismos utilizados por el poder soberanos se basan en la constitución, la ley, y el parlamento. El objeto del poder soberano es el ejercicio de la autoridad sobre sujetos del estado dentro de un territorio definido en el marco del Estado de justicia nacido en el régimen territorial feudal y que corresponde a una sociedad de leyes, sean estas escritas o costumbres, las cuales determinan una dinámica de obligaciones (Foucault 1991, 104).

2.1.2. El poder disciplinario

Según Foucault (1977), el poder disciplinario tiene un origen diverso tanto en prácticas monásticas, así como educativas y militares, en las que el poder no solo se aplica sobre el sujeto, sino también a través de él, de su cuerpo, sus capacidades y fuerzas, conformado grupos humanos como los ejércitos o las clases en una institución educativa.

El apareamiento y vigencia de los regímenes de disciplina se produjo en los siglos XVII y XVIII, expandiéndose en hospitales, talleres, fábricas, escuelas y se correlaciona en parte con la evolución de los cuerpos burocráticos y administrativos en el Estado. Este poder tiene como objeto el regular y ordenar un determinado conjunto de personas como en la formación escolar, las practicas militares o la organización dentro de la fábrica o el taller (Dean 1999, 29).

Este tipo de poder se produce en el Estado administrativo al que le corresponde una sociedad de regulación y disciplina. Este estado nace en la territorialidad de las fronteras nacionales (Foucault 1991, 104). En este estado administrativo, se establecieron nuevas formas de conocimiento y análisis basadas en la estadística que es información para conocimiento de todas las dimensiones, factores y elementos de poder del estado (Jessop 2007, 9).

Sin embargo, el poder disciplinario, no ha sido eliminado en razón de que claramente sus modos de organización se mantienen en las instituciones en las cuales este se desarrolló, tales como las fábricas, escuelas o ejércitos. De acuerdo a Foucault (1991, 101-2), nunca tuvo tanta importancia como cuando se trató de la administración de una población en el estado gubernamental.

La forma de operar de la disciplina se produce por medio del encerramiento y delimitación espacial, por ende, requiere una estrategia espacial específica (Foucault 2004, 46 citado en Elden 2006, 2).

Si bien el poder disciplinario podría compensar el fracaso del poder soberano a nivel de los cuerpos individuales, la tarea más difícil de controlar a la población solo se resolvió con el desarrollo de la biopolítica.

2.1.3. Poder gubernamental

Este tipo de poder, según Jessop (2007, 9) surgió de la gubernamentalización del Estado, a través de la cual emergieron una amplia gama de tecnologías que establecen al gobierno como una serie de prácticas de pensamiento y acción sobre la población para llevar a cabo sus objetivos.

A diferencia del Estado disciplinario, el Estado gubernamental ya no se define en términos de territorialidad o su superficie, sino en términos de su masa poblacional, tanto en volumen como en densidad y sobre el territorio en el que se distribuye la población.

En el estado gubernamental la sociedad es controlada a través de aparatos de seguridad (Foucault 1991, 104), los cuales involucran el uso de sistemas de salud, educación, bienestar, defensa, orden público, relaciones internacionales, etc.

A diferencia de la disciplina, que requiere estrategias espaciales de encerramiento, la seguridad opera a través de la liberación y la apertura de espacios, por tanto, apunta hacia estrategias de liberación antes que a recluir. En ese sentido se podría indicar que mientras la disciplina pretende regular todo; la seguridad busca permitir el libre accionar de la población.

3. El Estado en los estudios de gubernamentalidad

[E]studiar la gubernamentalidad en su sentido genérico es estudiar la constitución histórica de las diferentes formas estatales en y a través de las prácticas cambiantes del gobierno sin asumir que el estado tiene una esencia universal o general. Es por eso que

Foucault criticó los análisis del estado (y / o estados) como una instancia jurídico-política, un sujeto calculador, un instrumento de gobierno de clase o un epifenómeno de las relaciones de producción. (Jessop 2007, 8; traducción propia)

Respecto del Estado, Foucault (1991, 103) señala que es conocido el amor y el horror que en la actualidad provoca el tema. Es conocida la mucha atención que atraen tópicos como la génesis estatal, su historia, evolución, abusos, poder, etc. Considera excesivo el valor que se le ha otorgado al problema del estado, que se expresa de dos formas: primeramente, la imagen del monstruo que nos confronta; y la segunda, es el reduccionismo que implica la problemática del Estado, que consiste en reducirlo a un conjunto cierto de funciones como el desarrollo de las fuerzas productivas o la reproducción de las fuerzas de producción.

Sin embargo, el Estado, sobre todo en la actualidad, no se presenta con esa unidad o funcionalidad, al punto que el Estado no implicaría más que una realidad compuesta y una abstracción mitificada, cuya importancia es mucho más limitada que lo que muchos de nosotros pensamos. En ese sentido plantea Foucault que quizás lo que es realmente importante para nuestra modernidad, es decir, para nuestro presente, no es tanto la estatización de la sociedad como la “gubernamentalización del estado”. }

Esto viene a ser un fenómeno paradójico en razón de que, tanto los problemas de la gubernamentalidad y las técnicas de gobierno se tornaron el único problema político, y única instancia real para la contestación y la lucha política, sin embargo, al mismo tiempo, la gubernamentalización del Estado ha sido lo que le ha permitido sobrevivir al Estado. En ese sentido, la gubernamentalidad, es al mismo tiempo, interna y externa del Estado, ya que son las tácticas del gobierno las que permiten a la vez, tanto la definición, como la redefinición de los que le corresponde como competencia al Estado, y lo que no, la definición de lo público y su conflictividad con lo privado

Los estudios de gubernamentalidad no se preocupan de la generación de una teoría de Estado o de una definición de este, más bien se interesan en el gobierno y en sus técnicas de conducir la conducta de los ciudadanos mediante medios calculados, los cuales pueden darse desde las instituciones estatales o fuera de ellas.

Desde este enfoque, estos mecanismos atraviesan varios dominios como la sociedad civil, los individuos, la familia y hasta el propio estado, y se concibe al estado como gubernamentalizado, al igual que otros actores de la sociedad, por tanto, hasta el Estado se encuentra atravesado por el gobierno.

Desde la perspectiva de la gubernamentalidad, hay un excesivo valor otorgado a la problemática del estado. Miller y Rose (2010, 271) señalan que dentro del debate político y de las ciencias sociales el problema del Estado se encuentra sobrevalorado, y reenfochan el estudio del poder político hacia una problemática del gobierno, proponiendo una caja de herramientas conceptual para el análisis de las diversas alianzas que se producen entre autoridades del ámbito público y privado que pretenden gobernar la vida social, la actividad económica y la conducta del individuo.

Para Foucault (1991) el Estado no posee ni la unidad ni la funcionalidad que se le adjudica a manera de una mítica abstracción a la que se le ha atribuido un sitio particular en el campo del gobierno. En ese sentido, señala Foucault (2004, 220) el estado es un conjunto relacional basado en una constante redefinición de sus competencias, de ese modo el Estado históricamente se ha constituido de diferentes maneras a través y en las prácticas variables del gobierno, por tanto, el estado no posee una esencia general o universal. Así, lo realmente importante no sería el dominio de la sociedad por parte del estado, sino la gubernamentalización del Estado.

En ese sentido, Foucault no considera la existencia de fuerzas preconstituidas como la burguesía, el capital o el Estado; sino las concibe como los efectos producidos desde diversos proyectos, prácticas e intentos de institucionalizar las relaciones de poder político (Jessop 2007, 10). De ese modo, se concibe al estado como un objeto de gobierno, y va reconstituyéndose de manera permanente conforme las prácticas gubernamentales cambian.

La gubernamentalidad plantea para el Estado una condición de permanente reconstrucción o reconstitución. Así como también las instituciones y los agregados institucionales, son cambiantes a medida que cambian las prácticas vinculadas a ellos, por tanto, el Estado viene a ser “nada más que el efecto móvil de un régimen de gubernamentalidad múltiple” (Foucault 1984, 21 citado por Lemke 2000, 10).

Desde una perspectiva institucionalista del Estado, Miller y Rose (2010, 274) señalan que las prácticas de gobierno fueron institucionalizadas en un cuerpo centralizado de agencias y oficinas más o menos permanente, y enmarcadas en una cierta forma constitucional, a la que se atribuyó la capacidad de recaudación de recursos, y con el respaldo del monopolio del uso legítimo de la violencia sobre un definido espacio geográfico.

A esta entidad conformada por una circunscripción territorial de gobierno y una entidad para la administración de las vidas y acciones de los que se hallan en el

territorio, se considera un estado nación moderno, el cual aparece como una agrupación centralizada de instituciones.

Estas instituciones y su personal ejercen un poder autoritario sobre una sociedad. Se argumenta que la centralización del poder político en un aparato estatal ha sido con solidada con los conflictos militares y las relaciones geopolíticas ya que estos han impulsado y facilitado tal centralización del poder. Por tanto, desde esta perspectiva se plantea considerar a los estados como actores unificados con una importante autonomía que gobiernan a nivel doméstico y buscan sus intereses en el escenario mundial.

De ese modo, en la perspectiva de los estudios de la gubernamentalidad, el Estado deja de ser el organismo único que administra el comportamiento de los individuos, por lo que el análisis del poder político realizado desde los estudios de la gubernamentalidad, no se centran en el estado, sino que mira hacia otras direcciones reconociendo una amplia variedad de autoridades que gobiernan en diferentes lugares y persiguen diferentes objetivos (Rose, Valverde y O'Malley 2009, 3).

4. Racionalidades de gobierno

Entre los diversos elementos que componen el análisis gubernamental, se encuentra la racionalidad como el ámbito del gobierno que a través de la conformación de regímenes de verdad define la identidad e identificación de los gobernados (Rose 2000, 146), además que conforma el sustento de las tecnologías de poder (Lemke 2000, 2), ya que el poder gubernamental se produce y se ejerce en el marco de una racionalidad de gobierno específica que dirige el poder y su ejercicio hacia fines específicos (Rose, Valverde y O'Malley 2009, 3).

De acuerdo con Foucault, la analítica de gobierno inscrita en la gubernamentalidad apunta, por un lado, al estudio de las racionalidades que se hallan presentes en las acciones de gobierno, y por otro lado, buscan conocer qué función tienen las racionalidades en esas acciones, “porque es cierto que las prácticas no existen sin un cierto régimen de racionalidad” (Foucault 1991, 79; traducción propia). Por su parte Dean (1999, 19) señala además que incluso el cálculo respecto de cómo gobernar se encuentra regido bajo una racionalidad.

Para Lemke (2000, 10), tal racionalidad no refiere a un conocimiento neutral, sino que es un recurso del gobierno, empleado para la conformación de un campo narrativo en el que la práctica del poder se considera racional y legítima. Entonces, la racionalidad

actúa como un “instrumento de verdad” empleado en la producción de nuevos conocimientos, criterios, perspectivas y conceptos que el gobierno utiliza en la constitución de nuevos ámbitos de intervención control. Para tal fin, la construcción de la verdad asume importancia en virtud de que el autogobierno del individuo y de los otros se produce en base a lo el sujeto considera verdad en cuanto a sí mismo y los otros. Por esa razón en la actualidad el gobierno de la sociedad o de los estados se basa en la construcción de la verdad, ya sea en la economía interna y externa, el comercio, el empleo, etc.

Foucault (1981, 242) localiza a las racionalidades de estado a mitad del trayecto entre el Estado (asumido como una organización política) y sus mecanismos. En ese punto se hallarían como un conjunto de diversos tipos de racionalidades implicadas en el ejercicio del poder del Estado. Desde esa perspectiva, la comprensión de las aberraciones del poder de Estado, debe enfocarse en entender el tipo de racionalidad política producida por el Estado, antes que los excesos de racionalidad o irracionalidad en el ejercicio del poder.

Según Gordon (1991, 4), bajo la perspectiva de la gubernamentalidad la “racionalidad de gobierno” es un término que concibe al gobierno como una actividad o práctica, por tanto, una racionalidad de gobierno hará referencia a una forma de pensamiento o sistema de pensamiento sobre la naturaleza de la práctica del gobierno (quién puede gobernar; qué es el gobierno; qué o quién se gobierna) capaz de hacer que esa actividad sea pensable y practicable tanto para sus practicantes y aquellos sobre quienes se practica.

Estas racionalidades se plantean en forma de moral, estableciendo lo que debería y no debería ser dentro del campo de la realidad gobernada, además de que determinan los poderes y funciones de las autoridades, definen como se distribuirán las tareas entre las diversas autoridades, ya sean: espirituales, militares, políticas, familiares, educativas; y estipulan los principios hacia los que se apegará el gobierno como: libertad, justicia, ciudadanía, igualdad, prosperidad, etc. (Miller y Rose 2010, 277).

En ese sentido no es posible estudiar las tecnologías de poder sin un análisis de la racionalidad política que las sustenta (Lemke 2000, 2). Para Foucault (1991, 75), se trata de analizar un ‘régimen de prácticas’: las prácticas que son entendidas como lugares donde lo que se dice y se hace, las reglas impuestas y las razones dadas, lo planificado y lo dado por sentido se encuentran e interconectan. La cuestión no es investigar si las

prácticas se ajustan a las racionalidades, “sino descubrir qué tipo de racionalidad están utilizando” (Foucault 1981, 226).

De este tipo de racionalidad de gobierno, de acuerdo con Miller y Rose (2010, 289) se pueden evidenciar en sistemas como el welfarismo, puesto en marcha en varios estados occidentales, en el siglo pasado. Este sistema establecía que el desarrollo económico, de trabajo y bienestar social, y los diversos ámbitos que se traducen en mejores condiciones de vida de la población, debían ser impulsados y asegurados por el Estado, el cual, a través la planificación, la implementación de políticas tributarias y de inversión, y un cuerpo burocrático; debía administrar todos sus recursos para lograr el bienestar de su sociedad.

Por tanto, desde la gubernamentalidad, el estado de bienestar no involucra una conformación de Estado diferente o nueva, sino una nueva forma de gobernar diversos campos de la sociedad como: la economía, el empleo, o lo personal. En ese sentido, en Ecuador, bajo el régimen del socialismo del siglo veintiuno, puesto en marcha desde la Constitución de Montecristi, proponía, no una nueva forma de Estado, sino una nueva manera de gobernar diferentes campos de la población, volviendo a la administración central un actor de mayor peso en la gestión de la sociedad, para llevarla hacia el Suma Kawsay que se instauró como la racionalidad de gobierno del régimen de la Revolución Ciudadana.

Es así como a nivel de gobiernos nacionales o locales, diversas nociones como: desarrollo sostenible, desarrollo con identidad o “democracia radical participativa” (Alianza País 2007, 6) llegaron a establecer racionalidades desde las cuales se generan conocimientos, técnicas, herramientas y prácticas con las que se conforman campos discursivos en los que el ejercicio del poder es racional (Lemke 2000, 10).

El análisis de las racionalidades se realiza en función de sus propios términos, de las identidades e identificaciones que ellas mismas han construido, de los objetivos que han establecido, los enemigos que han identificado, las alianzas que han propuesto, las categorías y lenguaje utilizado, y sus formas de formar colectivos y de separarlos (Rose 2000, 146).

4.1. Mentalidades de gobierno

Las racionalidades de gobierno se traducen en “mentalidades de gobierno” las cuales refieren a las maneras en que se piensa respecto del gobierno (Dean 1999, 25).

Esta noción apunta hacia la manera en la que el pensamiento es involucrado en las prácticas de gobierno, así también en cómo se incorpora en el lenguaje, en el instrumental técnico, y cómo es dado por sentado por los gobernados, sin que lo pongan en cuestión. Por tanto, la forma cómo se piensa del gobierno y su ejercicio de autoridad se fundamenta en el vocabulario, la experiencia, teorías y otras varias formas de conocimiento dispuestas para los gobernados. Este conocimiento es preparado desde especialistas, expertos, técnicos y teóricos.

Para Rose (2000, 144), todos los actos de gobierno tienen lugar dentro de regímenes particulares de inteligibilidad. Desde la perspectiva de las gubernamentalidad la manera de operar del pensamiento es actuando sobre las personas a través de formas de conocimiento, creencias u opiniones de tipo colectivo antes que una expresión del pensamiento individual.

Al encontrarse inmersas las personas en estos conjuntos de conocimientos, muy difícilmente pueden examinarla ya que se asume como algo dado (Dean 1999, 26). Por tanto, los Estados no son únicamente maquinarias burocráticas, sino también poderosas instancias de producción simbólica y cultural, que se representan y comprenden culturalmente, de esta manera es como se puede hablar de comunidades imaginadas (Anderson 1991) que son entidades construidas que se conceptualizan y se hacen socialmente efectivas a través de dispositivos imaginativos y simbólicos.

De ese modo, el Estado se establece como una instancia gobierna a través de la construcción y difusión de dispositivos imaginativos (Ferguson y Gupta 2002, 981).

En ese sentido, señala Dugdale (2017, 102) que todo sistema de gobierno duradero implica el desarrollo de una mentalidad de gobierno. Tal mentalidad gubernamental, guía el pensamiento de los actores, subyace en las relaciones y se expresa en el entendimiento compartido de las problemáticas que se pretende resolver mediante la gubernamentalización de un ámbito de la vida de la sociedad, y asimismo hay un entendimiento compartido de lo que se plantea como soluciones efectivas para esos problemas.

Por tanto, la mentalidad de gobierno provoca en los individuos el asumir como lo correcto a la intervención que realizará el gobierno y a la forma en cómo realizará la intervención. En resumen, la mentalidad de gobierno permite la legitimación de la intervención gubernamental en la sociedad.

4.2. Prácticas del ser

Dentro de analítica de la gubernamentalidad, Michel Foucault vincula el autogobierno con una perspectiva propia respecto de la ética, señalándola como un factor clave de la conformación de la propia subjetividad del individuo.

Desde esta perspectiva, la ética es comprendida en términos de tecnologías del yo, que corresponde a las formas en las que las personas comprenden y actúan sobre sí mismas dentro de regímenes de autoridad y conocimiento (Rose, Valverde y O'Malley 2009, 11). De ese modo, el gobierno hace uso de la ética para dictar lo que deben ser y quiénes deben ser los gobernados a través de tecnologías del yo que van dirigidas al autogobierno de la persona. La ética establece un sentido destinado a la formación del “ser en el ser” que lleva al individuo a problematizar diversos aspectos de su propio yo, para ajustarlos a lo que las determinaciones éticas le establezcan.

El gobierno, a través de sus actos constituye los campos y los sujetos sobre las que actúa, de tal manera que se puede señalar que el gobierno constituye espacios gobernables y sujetos gobernables (Rose 2000, 145). Según Dean (1999, 20), al gobierno le concierne no solo las prácticas de poder y autoridad, sino además las prácticas del ser, a través de las cuales trata de esculpir, formar, y trabajar a través de los deseos, elecciones, necesidades, aspiraciones, y forma de vivir de grupos e individuos. Las cuales se implementan a través de las “tecnologías del yo”.

Al respecto, Lemke (2000, 12) señala al gobierno como una acción permanente extendida desde el gobierno político hasta la autorregulación y sus “tecnologías del yo”.

Según (Veyne 1997) las técnicas de autoconducción como prácticas de administración de la población llevan a cabo la constitución de subjetividades en los individuos, ya que el sujeto no nace como un ser gobernado sino que se va conformando como tal.

Los sujetos así constituidos, además de acatar las directrices del gobierno, transmitirán sus fines. Una particularidad de este enfoque es que no se centra en las grandes tecnologías tales como el panóptico, sino también en las pequeñas (Rose, Valverde y O'Malley 2009, 10).

Las “técnicas del yo” implican además la autoconciencia de la propia identidad, la cual es un proceso manipulable, que se materializa a través de las prácticas de maestros, padres, pastores, libros sobre comportamiento, y otros, que conforman una serie de mecanismos de control operativizados mediante: reglas, instrucciones, fórmulas y planes.

Estas artes del autoconducción no se quedan en filosofía, se plasman en una variedad de textos e instructivos dirigidos a normar la gran diversidad de ámbitos de la sociedad y los individuos, formándoles en los supuestos de la identidad a la que deben acogerse, y movilizándolos de diferentes maneras a gobernarse a sí mismos. Con este fin se desarrollan técnicas que se operativizan en un conjunto de intervenciones aplicadas para producir individuos como criaturas morales con capacidad de ejercer una autoadministración y un juicio responsable sobre su propia conducta en términos de una serie de principios morales preestablecidos (Rose 2000, 152).

Se puede mencionar como ejemplo el caso de las sociedades regidas por el pensamiento neoliberal, en las que según Gordon (1987, 314) la constitución de la subjetividad de las personas plantea el esquema aplicado a las empresas, propuesto no solo un modelo presentado para conducir la actividad económica, sino también para la totalidad de las acciones de los individuos, en el sentido que los ciudadanos de manera individual deben actuar y pensar como emprendedores, siendo empresarios de sí mismos y de sus vidas (Barry y Rose 1996; Burchell 1991).

De ese modo se puede ver cómo la conformación de la ética del yo es un aspecto central de la gubernamentalidad, ya que a través de esta el gobierno constituye sujetos libres, autodeterminantes y empoderados, en los que inscribirá aspiraciones e intereses que los movilizarán a que a través de sus propias voluntades busquen los objetivos que se ha inscrito en ellos a través del proceso de subjetivación implementado en ellos (Roy 2009, 160).

De ese modo, la subjetivación de seres humanos ocurre tanto en forma de colectivización e individualización de identidades, como un proceso de inscripción de la gubernamentalidad en el cuerpo y la mente de los gobernados (Rose 2000, 152).

4.3. Gobierno y libertad

El Gobierno, además de configurar aspectos relacionados con la racionalidad, la moral, y la ética, también está relacionado con la conformación de la libertad de las personas. En las sociedades libres, el gobierno de las personas ha establecido una ética de la libertad como parte fundamental de la dirección de la conducta de los gobernados (Rose, Valverde y O'Malley 2009, 11), a través de ella, la creación de la libertad de los individuos se volvió el centro de las estrategias de gobierno del alma Rose (1992).

Desde esta perspectiva el uso de la libertad del gobernado se vuelve un medio técnico para gobernarlo utilizando su propia libertad para conducirlo y a través de ella asegurar los fines del gobierno (Dean 1999, 23). En ese sentido, señalan Miller y Rose (2010, 272) que el poder no se trata tanto de imponer restricciones a los ciudadanos sino de diseñar ciudadanos capaces de soportar una especie de libertad regulada.

El surgimiento de la libertad individual se produjo bajo la doctrina política del liberalismo el cual promueve la maximización de la libertad de las personas; sin embargo, desde la perspectiva de la gubernamentalidad el abordaje de la libertad se realiza una forma diferente: se trata a la libertad como un elemento estructurante de las prácticas de intervención del gobierno (Dean 1999, 23).

Francis Fukuyama señala que en el estado liberal la actividad gubernamental se limita por una esfera de libertad individual en el cual el sistema depende no solo de la ley sino de la propia autocontención de los individuos, en otras palabras: del autogobierno (Fukuyama 1996, 357-8; citado en Dean 1999, 23).

La forma cómo procede el gobierno para dar forma y actuar sobre el gobernado haciendo uso de su libertad se produce en que al ser el gobierno “la conducta de la conducta”, determina un espacio de ejercicio de libertad al individuo que dentro de los límites de ese espacio se autogobernará en función de los objetivos gubernamentales, produciéndose una alianza entre los objetivos personales y las metas gubernamentales (Rose 1999 citado en Merry 2001, 19).

De ese modo, según Miller y Rose (2010, 272) la independencia individual no es la contraposición del poder de gobierno, sino es un elemento fundamental en su implementación, en especial porque los sujetos no simplemente son actores bajo el influjo del poder, sino que son parte de su ejercicio.

Para el ejercicio de la libertad otorgada, el gobierno pone a disposición del gobernado una serie de opciones de actuación dentro del espacio delimitado y prediseñado a través del despliegue de una serie de cálculos, conocimientos y experiencias, y para su implementación requiere un conjunto de técnicas y actores cuyas acciones deben realizarse dentro a través de procedimientos específicos (Dean 1999, 21).

Así se conforma al sujeto libre y a cargo de su propia conducción, y de esa manera la libertad lo moldea para ser dirigido. Por tanto, la libertad del sujeto no se opone al gobierno, sino más bien se volvió un componente importante de los medios de gobierno. De ese modo, la libertad en sus formas: elección, autonomía, auto responsabilidad y la

obligación de maximizar su persona a manera de una empresa, se integró como un componente clave del gobierno (Rose, Valverde y O'Malley 2009, 11).

Con el empleo de la libertad como una herramienta para la autodirección del sujeto, el gobierno delinea aquellos campos de la vida del ciudadano que busca dirigir, implementando en ellos campos de libertad.

4.4. Moral y gobierno

Entre los elementos de la gubernamentalidad enfocados a la formación del ser se encuentra la moral, que, sumada a otros medios control está destinada a la constitución del ser humano como un ser capaz de ejercer una administración y un juicio responsables sobre sus propias conductas en base a una serie de principios morales dispuestos externamente para el ejercicio del autocontrol.

Según Rose (2000, 152) el gobierno moral de las personas se produce en términos de autocontrol y se instaura desde una variedad de instancias como la autoridad de los padres, el trabajo, la escuela, el lenguaje, el conocimiento, la construcción y establecimiento de formas de comportamiento; a través del ejercicio de abstención del yo por el yo.

Tal ejercicio de la moralidad está basado en que es el gobierno el que determina - además de las políticas y acciones de intervención sobre la población- los términos de la moral que deben seguir los individuos, por tal razón se le atribuye el saber para la determinación de lo correcto, la virtud, y el bien en general. Es bajo esta manera de establecer lo que se entiende como correcto, definida desde el gobierno, que individuos y población desarrollan su propia actuación, a la vez que se hacen responsables de sus propias acciones autorregulando su propia conducta. En este proceso, el gobierno es asumido como la entidad del conocimiento especializado en los diferentes ámbitos en los que interviene (Dean 1999, 19).

De esa manera, la ética y la moral implican la base sobre la que se asienta el autogobierno, el cual se produce basado el hecho de que una persona en uso de su autonomía ejerce su capacidad de vigilar y regular diferentes aspectos de su propio comportamiento. De esa forma el establecimiento de códigos morales y éticos, determina por parte del individuo una auto adecuación a tales códigos en un ejercicio permanente de autogobierno (Gordon 1991, 2).

5. Narrativas

Según Foucault (2004, 152), a nivel del gobierno, la narrativa política es un ámbito orientado a la conformación y legitimación de una concepción propia de la realidad, así como también para analizarla y reformarla.

El discurso engloba tres elementos clave: una racionalidad política, un campo epistemológico, y una narrativa.

Respecto de las racionalidades, Miller y Rose (2010, 277) señalan que estas presentan una forma moral, determinan los poderes y deberes más convenientes para las autoridades, definen la adecuada asignación de actividades entre distintos tipos de autoridades, ya sea en el ámbito político, castrense, religioso, educativo, o familiar; además de establecer los principios y fines que a los que el gobierno debe aspirar como: el progreso, equidad, libertad, etc.

Al respecto Lemke (2000, 10) indica que “una racionalidad política no es un conocimiento puro y neutral que simplemente “representa” la realidad gobernada. No es una instancia exterior, sino un elemento del propio gobierno, empleado para la constitución de un campo narrativo dentro del cual el poder y su ejercicio se consideran racionales.

Respecto del carácter epistemológico de las racionalidades políticas, los autores indican que las racionalidades políticas se conforman en relación a concepciones de la naturaleza de lo gobernado: la sociedad, la población, la nación, la economía. En sentido individual, representan algún aspecto de las personas a ser gobernadas, a manera de caracterización de los miembros de un rebaño, los cuales deben ser conducidos. Se puede citar como ejemplo diversas concepciones de individuos: sujeto de derecho, niños a ser educados.

Respecto del lenguaje, Rose (2000, 151) señala que este elemento constitutivo del discurso político es más que retórica y más bien debería verse como un aparato o maquinaria intelectual para hacer la realidad pensable, al punto que sea susceptible de deliberaciones políticas. Es en este punto que el lenguaje del Estado viene a codificar y cuestionar la naturaleza y los límites del poder político.

Por tanto, articulación de las tres dimensiones mencionadas: racionalidades políticas, el conocimiento y el lenguaje se articulan cada una con su propia función, así “las racionalidades políticas son moralmente coloreadas, fundamentan el conocimiento y se hacen pensables a través del lenguaje.

Desde este enfoque, la analítica del gobierno no se concentra en el detalle de los recursos disponibles del gobierno como el tamaño de sus fuerzas armadas, los ingresos económicos y otros; sino más bien en el campo narrativo en que tales recursos se encuentran y actúan. Es precisamente en ese campo discursivo es que aparece el Estado a manera de un instrumento de significación con capacidad de conformar conceptualizaciones y configurar maneras de dirigir las conductas de la población. “El lenguaje no es simplemente contemplativo o justificativo, es performativo” (Miller y Rose 2010, 275).

Por tanto, a través del análisis de las narrativas se puede conocer no solamente las mentalidades y sistemas de pensamiento mediante los cuales las autoridades han problematizado diferentes ámbitos de la sociedad para gobernarlos, sino también se puede tener una comprensión de los sistemas de prácticas a través de los cuales se tratado de dar efecto al gobierno.

Al respecto, Foucault (1991, 85) plantea que el interés del enfoque de la gubernamentalidad es el estudio de cómo se gobierna uno mismo y a los demás a través de la producción de verdad, teniendo en cuenta que desde su perspectiva la verdad no refiere a la producción de expresiones verdaderas, sino a la conformación de dominios en los que lo verdadero y lo falso le son establecidos al gobernado. Esta es la forma de gobernar que se ha dado a nivel de la sociedad Occidental en estos último cuatro siglos, de construir programas para la formación de una realidad social desde el discurso.

Si bien el mundo es un mundo de programas, el mundo en sí mismo no sigue un programa, sino más bien el mundo se encuentra atravesado por los efectos de los discursos (Focault y Gordon 1980, 245) que según Rose, Valverde y O'Malley (2009, 9) son una tecnología intelectual que tienen como propósito hacer la realidad gobernable (Foucault y Gordon 1980, 245).

En ese sentido, el análisis del discurso implica una línea propia dentro de la epistemología histórica que refiere a la constitución de un campo de entendimiento que genera un régimen comunicacional ligado a las prácticas de gobierno y a las ideas que le subyacen. De esa manera, se lleva al lenguaje más allá de un ámbito de conceptos y términos, hacia un orden de gestión de la verdad con la capacidad de definir quién valida conceptos y nociones sobre la realidad, y a la vez, quién puede difundirlos, los medios de distribución, las estrategias comunicacionales, los códigos, y las narrativas.

Esto es posible de visualizar mediante el análisis del discurso político, el cual nos ayuda a dilucidar no solo los sistemas de pensamiento a través de los cuales las

autoridades han planteado y especificado los problemas para el gobierno, sino también los sistemas de acción a través de los cuales han tratado de dar efecto al gobierno (Miller y Rose 2010, 275). La analítica del discurso planteada desde la gubernamentalidad no se enfoca en la examinación de palabras, significaciones, y la influencia que puedan tener, sino más bien se orienta a entender cómo opera el lenguaje ligado al gobierno, a sus prácticas y pensamiento de gobierno como creador y validador de la verdad que legitima su propia acción.

Bajo esa premisa la analítica debe orientarse a lo que se asume como verdad, quienes ostentan la autoridad para determinarla y su rol en el proceso de definirla, su base cognitiva, las características de las agencias encargadas de producirla, las técnicas de producción, y la gestión de su circulación.

De esa manera la analítica del discurso político puede hacer visible cómo el gobierno se ha vinculado con los regímenes de verdad que se establecen sobre objetos, procesos y personas gobernadas: economía, patología, moralidad, psicología. Por tanto, el gobierno se realiza a través de una descripción determinada, ya que el discurso viene a ser constitutivo de él, ya que no solo hace que sus acciones puedan describirse sino también que sean posibles (Rose 2000, 144).

6. Población

Las poblaciones ofrecen el tipo de regularidades que permiten a los gobiernos emplear calculados significa intervenir en la sociedad: calcular las tasas de nacimientos y defunciones, envejecimiento, salud, número de hombres y mujeres en edad de trabajar, etc. La modalidad soberana de las monarquías de Europa antes del siglo XIX se basaba en el modelo de la familia (Dean, 1999, Foucault, 1994). Pero en las formas modernas de gobierno las poblaciones proporcionan la clave para superar el modelo de familia, que era demasiado estrecha, débil e insustancial; y un marco basado en la soberanía eso era excesivamente grande, abstracto y rígido. (Foucault, 2007: 103; citado en Nicholls 2015, 12; traducción propia)

Para Foucault (1991, 102) la población surge como el objetivo de las técnicas gubernamentales y a la vez como su campo de intervención (Foucault 1991, 102). Esta noción aparece con la gubernamentalidad en el siglo XVIII, emerge como una novedosa idea que concibe a los humanos como la forma de una especie de colectividad natural. Esta población tiene sus propias características que difieren de aquellas que dan forma a las voluntades individuales. Para ser entendidas, estas poblaciones requirieron de la

elaboración de conocimientos específicos y gobernadas a través de técnicas generadas en base a esos conocimientos (Rose, Valverde y O'Malley 2009, 2).

Es a través de la biopolítica que el grupo de seres humano es entendido como población y es medido para ser gobernado en los términos de la racionalidad política del liberalismo (Foucault 2004, 323 citado en Elden 2006, 4).

Los estudios de Foucault que dieron cuenta de la población permitieron conocer que la población tenía una realidad propia, con sus propias regularidades de nacimiento, enfermedad, aspiraciones y necesidades que determinaban en la población procesos internos propios que eran autónomos del gobierno; sin embargo, necesitaban la intervención del gobierno, como es el caso de pandemias o la protección contra la violencia.

Es a raíz de ese momento en que los individuos dejan de comprenderse únicamente como sujetos jurídicos que debían cumplir leyes promulgadas por el soberano, y también como sujetos que debían ser formados y disciplinados mediante confinamiento, sino que empiezan a entenderse como personas que se encuentran dentro de un amplio y denso espacio de relaciones. Estas relaciones que estaban sujetas a procesos naturales y presiones externas debían ser entendidas y administradas a través de una variedad de estrategias y tácticas para alcanzar y asegurar el bienestar de todos en forma colectiva e individual. A partir de esto, las acciones de la autoridad se dirigieron a conocer y regular los procesos propios de la población, las leyes que modulan su riqueza, su salud, su capacidad para la guerra, el trabajo, y otras.

Por tanto, para gobernar ya sea una población un hogar o un barco, se volvió necesario conocer lo que debía ser gobernado y gobernar bajo la luz de ese conocimiento. Entonces, el gobierno se preocupó por la población que no pudo ser controlada por leyes, mandato administrativo o ser concebida como una familia extensa. (Rose, Valverde y O'Malley 2009, 6). Al asumir la gubernamentalidad a la población como su objeto, asume cómo su cometido el bienestar, la felicidad, la salud y la prosperidad de la población (Dean 1999, 28).

7. Problematicación

Miller y Rose (2010, 279) indican que “El gobierno es una actividad de problematicación”, esta práctica plantea a los gobernantes la obligación de atender y resolver los problemas que surgen en la realidad. Por tanto, la problematicación es una

práctica esencial del gobierno, al punto que se podría plantear la historia de este como una historia de problematizaciones. Esta es una práctica en la que Políticos, filósofos, militares, intelectuales, etc. comparan lo real y lo ideal, y lo hallan deficiente. Desde diferentes ámbitos de la sociedad, economía, ambiente, salud, educación, desempleo, delincuencia, deporte, la productividad, la cultura y otros. De este modo se tiene que el gobierno se halla enfocado en una identificación constante de las fallas y dificultades del gobierno. Y es en torno a estas dificultades y fallas que los programas se elaboran.

Para estudiar la constitución de los campos de intervención a través de un enfoque gubernamental, es necesario analizar las formas en que el estado los problematiza y hace que los problemas sean técnicos y manejables, así como las formas en que el estado “protege” esas construcciones, por ejemplo, actos disciplinarios. (Dean, 1991, 1999, 2002 citado en Nicholls 2015, 1; traducción propia)

7.1. Programas de gobierno

“Nuestro mundo no sigue un programa, pero vivimos en un mundo de programas, es decir, en un mundo atravesado por los efectos de los discursos cuyo objeto (en ambos sentidos de la palabra) es la racionalización, transparencia y programación del real” (Foucault y Gordon 1980, 24; traducción propia).

Los programas de gobierno surgen como la medida encaminada a resolver las fallas y dificultades del gobierno y que se definen mediante actos de problematización. Por tanto, de acuerdo a Miller y Rose (2010, 279) la elaboración de programas de gobierno resulta ser un ámbito en el cual diversidad de técnicos, investigadores, expertos, especialistas y políticos elaboran una variedad de diseños, informes, proyectos, propuestas encaminadas a diferentes ámbitos a ser gobernados, buscando conformar relaciones y entornos considerados deseables para la población.

En relación con las racionalidades de gobierno, los programas de gobierno vienen a ser la traducción de tales racionalidades con la realidad. La relación entre racionalidades de gobierno y programas de gobierno, no es una relación de determinación o derivación, sino una relación de traducción.

En ese sentido, mencionan los autores como ejemplo el caso de la Gran Bretaña a inicios de siglo, en que el lenguaje de la eficiencia nacional fue usado para articular ideales de carácter general respecto de los propósitos que el gobierno debía perseguir, y a través de esto logró generar una serie de programas de carácter competitivo a ser aplicados en los diversos ámbitos del gobierno en la sociedad. Asimismo, en los Estados

Unidos el periodo entre guerras, en el que sobre la base de la base de una autoridad administrativa que estuviese conforme con los ideales americanos de la libertad individual, democracia e iniciativa, se elaboraron y pusieron en marcha un conjunto de programas para la administración de las empresas en el país. De esta manera, se logró una capacidad de traducción entre los ideales de la cultura política de los Estados Unidos y los programas encaminados al gobierno de las grandes corporaciones que acababan de surgir con sus gerentes profesionales.

Tal traducibilidad entre la moralidad, las epistemologías, los modismos del poder político, y la administración de un campo problémico definido, plantea un nexo entre un ideal y la capacidad de respuesta calculadas de las entidades políticas.

7.2. Técnicas de intervención

El pensamiento para volverse práctica requiere vincularse a una tecnología, ya sea presupuestos, exámenes, expedientes, evaluación, inscripción, auditorias, etc. El proceso de invención de una técnica o tecnología es una forma de presupuestación, por ejemplo, un método de capacitación, una práctica de confesión, un tipo de censo, la arquitectura de un aula, los mecanismos de seguridad social, la matematización del riesgo, no es simple ni automático. A menudo se basa en la reutilización de dispositivos técnicos que ya están disponibles o que se importan de otras esferas.

Por lo tanto, se trata de examinar la composición de lo que Foucault llamó ‘dispositivos’ y lo que Deleuze llama ‘ensamblajes’: líneas de conexión entre pensamiento, técnica, juicio, personas, fuerzas, acciones. Estos conjuntos permiten que los centros de cálculo y deliberación se traduzcan en lugares y actividades muy distantes en el espacio y el tiempo, en eventos en miles de quirófanos, conferencias de casos, dormitorios, aulas, celdas de prisión, lugares de trabajo y hogares.

Estos procesos de traducción hacen posible lo que he denominado “gobierno a distancia”. Distancia tanto en el sentido espacial, algo traducido de un lugar a otro. Y distancia en un sentido semántico: algo traducido de una escala a otra, de un idioma a otro, de un campo de preocupaciones a otro (Rose 2000, 146).

8. Técnicas de gobernanza local desde la gubernamentalidad

En base al análisis de gubernamentalidad, distintos autores han problematizado una amplia diversidad de ámbitos la acción política bajando hasta esferas locales, generando nuevas líneas de investigación y planteando nuevas perspectivas del gobierno como las provistas por la gubernamentalidad multinivel, gubernamentalidad del espacio, la gubernamentalidad civil o la transnacional nos permiten conocer que en el nivel territorial los regímenes de gubernamentalidad comprenden una serie de factores externos al estado de mucha significación que pueden llegar a establecerse como importantes contrapesos del poder que ejerce el estado, desafiando la autoridad vertical estatal (Ferguson y Gupta 2002), logrando en muchos casos hacer prevalecer sus objetivos a los del Estado en el territorio.

8.1. Gubernamentalidad multinivel

“La gubernamentalidad se refiere a las racionalidades y mentalidades de la gobernanza y al rango de tácticas y estrategias que producen el orden social. Se centra en el cómo de la gobernanza (sus artes y técnicas) en lugar del por qué (sus objetivos y valores)” (Merry 2001, 19).

La “gubernamentalidad multinivel” (Dugdale 2017) es un término adoptado por Paul Dugdale para el estudio del gobierno articulado en niveles territoriales y que involucra la coordinación de entidades que administran el territorio desde diferentes funciones y responsabilidades.

En su estudio de la articulación del gobierno por niveles producido en Australia, Dugdale muestra la manera en que la administración central y los gobiernos de nivel local articulan un régimen de gubernamentalidad multinivel, y cómo esta genera mayores opciones de gobierno, además de nuevas posibilidades de gobierno de diferentes campos de la sociedad.

Este análisis da cuenta de cómo se hace gobierno desde cada nivel de autoridad y la manera cómo los poderes fluyen a través de prácticas, cálculos, estrategias, tácticas, tecnologías, relaciones y objetivos de cada entidad de gobierno en los diferentes estratos de diversa jurisdicción (Dugdale 2017, 102).

En ese sentido, la gobernanza multinivel actúa como una tecnología gubernamental para la administración compartida de territorios, la cual asigna y

promueve funciones y autoridad a través de las jurisdicciones, y su utilidad es mayor en campos donde las funciones y la autoridad se superponen como los ámbitos de salud, educación, gestión ambiental, fomento productivo y promoción turística (Dugdale 2017, 103).

Los beneficios analíticos de esta perspectiva se basa en que los estados, ya sean federales, unitarios u autonómicos, se administran por una estructura multinivel de entidades centrales y locales que ostentan diferentes responsabilidades de gobierno y diversos poderes sobre diversos campos, administrando el territorio de una manera coordinada. Estas dinámicas pueden ser entendidas y estudiadas de una manera más efectiva desde esta específica perspectiva de los estudios de la gubernamentalidad.

De la misma manera, son variadas las figuras de organización político-administrativa del estado, que presentan diferentes unidades, magnitudes, funciones y denominaciones como: el departamento, la región, distrito, provincia, municipio, ayuntamiento, parroquia, comunidad, recinto, etc. En el Ecuador, es la propia Constitución que determina este tipo de administración multinivel de los territorios, la cual opera a manera de una técnica de gobierno para la distribución de responsabilidades y autoridad, indicando cuáles son las funciones que a cada nivel de administración y de autoridades les corresponden.

En cuanto al reparto de competencias de los distintos niveles de gobierno, la Constitución del 2008 aplicó una modalidad diferente a su antecesora que realizó una distribución conocida como “a la carta” (Carrión 2008, 45), en razón de que cada gobierno local podía seleccionar qué competencias ejercer en su territorio. Mientras que en la actual constitución establece un modelo de paquete fijo de competencias, en el cual a cada gobierno autónomos descentralizado se le delega exactamente las mismas competencias que el resto, esto con la finalidad de conformar un modelo de gobierno en red, para brindar una administración más ordenada y que logre articular cada nivel en un sistema de gobierno más efectivo.

Para autores como Freidenberg y Pachano (2016), en el actual modelo la autoridad central asume el grueso de autoridad y funciones sobre el territorio; mientras que las autoridades locales únicamente deben operativizar actividades específicas, tornando además al Gobierno central rector de todos los sectores.

En esta nueva gobernanza multinivel también se toma en cuenta a la sociedad civil y a las ONG, pero a diferencia del modelo anterior, las ONG dejan de recibir funciones de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil dejan de ser la representación

legítima de la población, porque se quiere descorporativizar (Senplades 2014, 15) el Estado y solo pueden representarse a ellas mismo y no a segmentos de la población, porque desde la racionalidad que subyace a este esquema, la autoridad estatal es la legítima y legal representante de los intereses de la población.

Cabe mencionar que para Dugdale (2017, 113), un sistema de administración multinivel plantea compartir poder con los distintos niveles de gobierno para conseguir estructurar un mecanismo coordinado de administración del territorio desde diferentes campos como la participación ciudadana.

Al respecto, la actual Constitución ecuatoriana apuntaba precisamente a establecer un sistema participativo multinivel que, desde las subdivisiones de gobierno más pequeñas como las parroquias, vaya entretejiendo una red de participación con los otros niveles de gobierno. Esto planteaba el ceder poder y autoridad para redistribuirlo a los actores sociales de los diferentes estratos de división político administrativa. Esta cesión de poder se daría entre los dispositivos de participación, señalados por la Constitución, como las vías para conseguir que se fortalezca el “poder ciudadano” (EC 2008, arts. 95 y 96).

Un campo de gobernanza multinivel tiene la capacidad de crear o negociar una manera de entender la realidad y, unos propósitos de gobierno, y una serie de prácticas de gobierno para ámbitos específicos de la vida de la sociedad. En ese caso, se tiene que los campos de gobernanza multinivel generan poder de gobierno (Dugdale 2017, 117).

8.2. La gubernamentalidad espacial de Sally Merry

De acuerdo con Merry (2001, 9), actualmente los dispositivos de ordenamiento de la sociedad basados en la organización del espacio se denominan “gubernamentalidad espacial”, misma que en el gobierno de la ciudad se ha vuelto una tendencia creciente, ya que resulta más efectivo administrar el espacio en el que se desenvuelven las personas, antes que dirigir a las propias personas.

La óptica de la gubernamentalidad espacial aparece con el auge de las zonas urbanas cerradas o también denominadas “zonas libres de violencia” (Caldeira 1999) y se orientan hacia el ordenamiento de aquellos espacios urbanos en los que había presencia de problemas sociales como el alcoholismo, la drogadicción, prostitución, criminalidad, etc. Y se requería su erradicación.

Este enfoque aparece en los años 70, en los Estados Unidos, a raíz de la preocupación sobre el crimen que pasó de una perspectiva de captura de delincuentes hacia la eliminación de incivildades en espacios públicos, lo cual involucraba la creación de espacios en los que los moradores se sientan seguros, eliminando a las personas consideradas como peligrosas o cuyas actividades sean percibidas como promotoras del desorden social tales como las personas sin hogar o sitios con acumulación de basura (Merry 2001, 17).

Las renovadas maneras de intervenir se orientan hacia una regulación social mediante el uso del espacio, antes que juzgar o recluir a las personas problema. En ese sentido se optó que más bien sean trasladadas hacia otras áreas. Por tanto, la gubernamentalidad espacial busca a través de la gestión del espacio y “técnicas de ausencia” (Centner 2012) la separación, exclusión o expulsión del espacio a individuos y grupos no se ajusten a los parámetros de civilidad establecidos para el espacio gobernable (Roy 2009, 160). Desde sus estudios de gubernamentalidad espacial del presupuesto participativo del gobierno de Buenos Aires en Argentina, logra identificar cómo este tipo de gubernamentalidad se produce a través de la implementación de prácticas basadas en técnicas de ausencia, dentro de las cuales distingue tres tipos: secesión, división y exclusión (Centner 2012, 143).

Además, que las regulaciones espaciales pueden establecer prohibiciones para tipos de personas dentro de las áreas establecidas, o prohibir comportamientos como el consumo de alcohol dentro de ciertos horarios nocturnos (Merry 2001, 17).

Bajo el esquema de la gubernamentalidad espacial se puede inscribir al nuevo modelo de participación en el país, modelo que determina cuáles son los espacios y los momentos en los que tenga lugar la participación, así como los requisitos que las personas deben cumplir para poder ejercer su participación, ya que, el modelo actual establece un conjunto de condiciones que el ciudadano debe ostentar para poder acceder a los espacios de decisión.

Un ejemplo de ello, es el criterio de las unidades básicas de participación (EC 2008, art. 248), que únicamente reconocen el ejercicio de la participación a las personas bajo la condición de ser miembros de instancias formales como un barrio o comunidad, descartando con esta categoría a grupos ciudadanos inscritos bajo otras formas de representación o acción colectiva busca incidir en las decisiones que tienen que ver con diversos sectores como: género, juventud, ambiente. Sumado a esto la autoridad asignada

a los gobiernos locales sobre la dirección sobre la mecánica de los espacios de participación que establece un control institucional de los mismos.

8.3. Gubernamentalidad civil

Ferguson y Gupta (2002, 989) señalan que para Foucault la dirección de la conducta de la población no se realiza a través de dispositivos que se hallan inscritos exclusivamente en instituciones de gobierno, sino pueden producirse y manejarse en entidades no institucionales.

En ese sentido, Ananya Roy en sus estudios de los regímenes de participación e inclusión impulsados desde las organizaciones de la sociedad civil en Mumbai y el Líbano, plantea el concepto analítico de “gubernamentalidad civil”, la cual se produce mediante la gobernanza del espacio, es decir de la gubernamentalidad espacial (Merry 2001), que se enfoca en la construcción de espacios gobernables de convivencia para individuos disciplinados a través de gestiones de exclusión de personas no alineadas al patrón de comportamiento vigente.

Mientras que la gubernamentalidad civil por medio de la gestión de las fuerzas sociales promueve la inclusión de grupos e individuos excluidos como respuesta a las políticas de exclusión implementadas por el gobierno del espacio, impulsando lo que Appadurai (2002) señala como gubernamentalidad desde abajo, mediante la cual los individuos buscan su inclusión en el proyecto de ciudad.

Anania Roy emplea esta óptica en el análisis de los procesos de institucionalización o gubernamentalización de experiencias participativas que surgen desde la movilización de la ciudadanía en torno a lograr derechos e inclusión, articulando instancias propias de participación y representación como las asambleas y parlamentos.

Esta perspectiva analítica toma como base para su estudio tres dimensiones: una estructura de mediación ciudadana, técnicas de gobierno y normativas de autogobierno. Por medio de ellas, se pretende definir cómo se constituyen estas modalidades de participación, sus sujetos y campos que pueden gobernarse, qué estrategias y tecnologías de gobierno ponen en marcha, y la racionalidad bajo la cual operan.

Esta perspectiva toma como base el planteamiento de que las zonas urbanas del siglo XXI, se conforman por una base ciudadana, corrientes políticas de la sociedad, y un permanente activismo de la población en torno a sus intereses diversos. Estas corrientes sociales surgen y se desarrollan en el territorio conformando las “instituciones

participativas” (Avritzer 2010), las cuales conforman espacios que dan cabida a estos actores en las decisiones y en los procesos de deliberación entre el gobierno local y las personas.

Para Roy (2009, 162), en un régimen gubernamentalidad civil se produce una civilización de la sociedad política. De ese modo, la gubernamentalidad de base se convierte en formaciones de identidad civil y compromiso cívico más amplio encaminado a construir un solo cuerpo social de ciudad. Eso precisamente fue lo que sucedió en procesos participativos emblemáticos en el Ecuador, como Cotacachi, Nabón o Guamote (Torres 2004) en donde por medio de la ciudadanización de las personas, las organizaciones promovieron su propia inclusión en la construcción del proyecto de cantón y de ciudad.

Cabe indicar que en una situación de gubernamentalidad civil no involucra autonomía, sino un régimen en el que la sociedad civil trabaja por constituir y regir un ámbito de la sociedad mediante sus formas de autoorganización.

Estos dominios no pueden ser entendidos simplemente como una zona media de contacto o mediación, a manera de puente entre el Estado ubicado en la parte de arriba y la comunidad en la parte de abajo. Como señala Isunza (2006), con su perspectiva de interfaces socioestatales” que plantean áreas virtuosas de encuentro entre sociedad civil y Estado, ya que estos regímenes de gubernamentalidad civil resisten y a la vez acogen a formas de gobierno de arriba hacia abajo, no son una oposición total pero tampoco un total colaborador (Roy 2009, 160).

Estos procesos organizacionales de inclusión vía gubernamentalidad civil surgen y consolidan al dar respuesta o la solución a necesidades sociales de inclusión promoviendo un régimen de ciudadanía sustantiva que el estado no quiere o no puede realizar (McFarlane 2004).

Para Chatterji (2005, 199), la gubernamentalidad civil hace uso de una serie de tecnologías que apuntan a trascender en la constitución de imaginarios en la población, llegando a concebirse a ellas mismas como colectivos capaces de oponer resistencia a las prácticas de poder estatal. Al mismo tiempo que retroalimentan el avance de la gubernamentalización estatal, en el sentido de que las prácticas de gubernamentalidad civil de los colectivos ciudadanos, aportan elementos de reajuste para las tecnologías y estrategias de gobierno estatal.

Acerca de la conformación de un marco de mediación ciudadana que se constituye en los casos que han generado una gubernamentalidad civil, los cuales fueron estudiados

por Roy en Líbano y Mumbai, se halla que las organizaciones de la sociedad civil que conforman un régimen de gubernamentalidad civil, no únicamente conceden beneficios a sus miembros, sino que a su vez también actúan como modalidades de gobierno con la capacidad de generar sujetos y espacios gobernables. Al hacerlo, adquieren el rol de agentes mediadores volviéndose un puente entre el estado y los grupos sociales, presentándose como intermediarios más que representantes de los grupos sociales que aglutinan (Roy 2009, 163).

Cabe mencionar además que las tecnologías de gobierno de un régimen de gubernamentalidad civil implican una importante presencia de técnicos, expertos y especialistas en la gestión del conocimiento dentro de las organizaciones (Roy 2009, 165).

8.4. Gubernamentalidad transnacional

[L]os operadores locales y astutos “de base” pueden triunfar sobre el Gobierno Nacional con apelaciones a la “opinión mundial” y enlaces de correo electrónico a la sede internacional de agentes de vigilancia tan formidables como Amnistía Internacional, Africa Watch o World Vision International. (Ferguson y Gupta 2002, 989; traducción propia)

En el tiempo actual se han multiplicado las opciones de integración transnacional entre colectivos sociales de nivel local que se van constituyendo como contrapesos a las posibilidades de los gobiernos de implementar una autoridad vertical sobre la población. No obstante, se ha vuelto tendencia entre colectivos ciudadanos optar por la estrategia de conformar alianzas con pares internacionales, cuya voz en diferentes temáticas (género, ambiente, pueblos indígenas, etc.) trasciende en la opinión pública, llamando la atención internacional cuando se producen casos que acciones de gobierno atentan contra los derechos que alguno de los colectivos defiende.

Estas tácticas han ido logrando contrarrestar las acciones y el poder de autoridades nacionales o locales por medio de la presión de la opinión de entidades supranacionales de prestigio en la defensa de derechos como Reporteros sin fronteras, Amnistía internacional o Transparencia internacional. Muchas acciones de gobierno han tenido que revocarse o disminuirse, como en el caso de la política minera estatal en la zona de Intag, que por varios años se ha encontrado en la mira de la varias de estas entidades de influencia internacional, con las cuales varias de las organizaciones de defensa de la naturaleza de Intag han construido una importante amistad, y en varias ocasiones han

expuesto ante la opinión internacional denuncias o preocupaciones por casos de afectación a la naturaleza por parte del gobierno ecuatoriano en Intag.

De esa manera, la política nacional minera se ha encontrado con serios obstáculos para llevar a cabo el programa extractivista en la zona, por lo que ha tenido que encarar significativos señalamientos por parte organismos internacionales que acogiendo los reclamos de los grupos ambientalistas de Intag han hecho presa al Gobierno ecuatoriano de fuertes presiones ante la opinión internacional por los derechos que se estarían vulnerando y las potenciales afectaciones ambientales que implicarían los proyectos extractivistas (López 2011).

De ese modo, las organizaciones de base encuentran en sus aliados internacionales un mecanismo de mucha efectividad para resistir al Estado, mientras que este tiene en estas alianzas un espacio sobre el que no logra ejercer su autoridad vertical (Ferguson y Gupta 2002, 989).

Para el análisis de este tipo de casos que envuelven a organismos con una influencia supranacional, comunidades y bases sociales, y el Estado, ha sido planteado la noción de “gubernamentalidad transnacional” (Ferguson y Gupta 2002). Este concepto echa mano de la gubernamentalidad foucaultiana que señala las prácticas mediante la conducta de la población es dirigida por agencias que ejercen el gobierno empleando narrativas, racionalidades, normas, orientadas a logra una autorregulación del individuo.

Foucault estaba interesado en los mecanismos de gobierno que se encuentran dentro de las instituciones estatales y fuera de ellas, mecanismos que de hecho atraviesan dominios que consideraríamos separados: el estado, la sociedad civil, la familia, hasta los detalles íntimos de lo que consideramos como vida personal.

Mediante los estudios de la gubernamentalidad transnacional, Ferguson y Gupta (2002, 991) pretenden llevar la perspectiva analítica de la gubernamentalidad hacia experiencias de gobierno que están proliferando en el globo como instancias de regulación supranacional. Se puede mencionar como ejemplo de estas nuevas instancias de regulación a entidades la Organización Mundial del Comercio que establece lineamientos importantes que rigen el comercio en el mundo, o el Fondo Monetario Internacional con sus programas de ajuste estructural.

Asimismo, a coaliciones transnacionales de comunidades, grupos de base y colectivos de defensa de derechos; con organizaciones internacionales que les aportan diferentes tipos de respaldos y que juntos impulsan agendas comunes promoviendo regímenes de gubernamentalidad transnacional.

9. El estudio del poder

“La gubernamentalidad, como perspectiva de análisis político es una serie de reflexiones respecto del poder y cómo este se vuelve operable” (Miller y Rose 2010, 272). Para el estudio del gobierno y del poder, el pensamiento de la gubernamentalidad plantea un desanclaje del estado como eje del estudio del poder, pasando a una concepción del poder basada en el planteamiento que desde el siglo XVIII en lo político se produjo una gubernamentalización del Estado antes que una estatización de la sociedad (Jessop 2007, 9).

En ese sentido, la gubernamentalidad, a diferencia de otros enfoques sobre el poder que parten de la idea del estado como fuente y dueño del poder; propone el enfoque apunta hacia una analítica del gobierno antes que un analítica del Estado, ubicando de ese modo al Estado dentro del estudio de los problemas de gobierno (Miller y Rose 2010, 272), y es precisamente por esa razón por la que Foucault no se interesa en teorizar respecto del Estado, u orientar sus estudios hacia una problemática del Estado, que desde esta concepción no se asume al Estado como poseedor de una esencia universal o general (Jessop 2007, 8).

Por tanto, no corresponde ya dar cuenta del gobierno en términos del poder del Estado, sino más bien establecer en qué medida el Estado se articula a las actividades del gobierno, esto es: determinar qué relaciones se producen entre los agentes políticos; qué recursos en términos de personas, fuerzas, conocimiento, fondos o legitimidad se usan; y a través de qué dispositivos y técnicas se operativizan estas tácticas (Miller y Rose 2010, 275).

Desde esta concepción prima la noción de la existencia de múltiples centros de poder públicos y privados, por lo que el análisis de los regímenes gubernamentales se enfoca aquellos centros y en sus agentes del poder, entre ellos el Estado, buscando dilucidar cómo los agentes logran actuar como centros de poder, buscando además conocer a través de mentalidades y mecanismos de gobierno ejercen el poder (Miller y Rose 2010, 283) y cómo estos centros se interconectan y operan desde una diversidad cambiante de alianzas en una variedad de ámbitos de la vida social, la conducta del individuo o la actividad económica (Miller y Rose 2010, 271).

En los estudios sobre el poder, la gubernamentalidad ha permitido hacerlo visible, tanto a nivel de la vida cotidiana de los individuos, como a nivel de instituciones (Rose, Valverde y O'Malley 2009, 5).

9.1. El estudio del poder en lo local

Desde este marco analítico de la gubernamentalidad se entiende al poder como “la a dirigir la conducta de la población, entendiendo que el poder no se halla cautivo en instancias estatales, sino que el individuo, las familias, los colectivos y otras entidades son capaces de articular fuerzas que tejen regímenes de poder de diferente magnitud.

Bajo esa premisa, se tiene que “La gubernamentalidad hace referencia a la racionalidades, actitudes y formas de pensamiento de la gobernanza, comprendiendo también los distintos métodos heterogéneos adoptados por los sujetos estatales y no estatales para conformar un específico tipo de orden social” (Dean, 2010: 119).

Desde esa perspectiva analítica se consigue primeramente incrementar su radio de análisis del poder avanzando más allá del campo del Estado y tomar en cuenta otros entes de diferentes dimensiones y que también comprenden órdenes propios de conocimientos y técnicas orientados a la administración de poblaciones, conformando un entramado de fuerzas que conforman una articulación de poder en campos específicos como el de la participación ciudadana.

Así los anteojos de la gubernamentalidad nos dejan ver cómo opera el poder tanto en organismos institucionales del Estado Central, así como también articulaciones de poder en lo local, espacio en donde se materializan los efectos de la operación del poder, ya que la administración de la conducta no únicamente se da desde organismos estatales, sino también por agentes externos al estado, y que tienen intereses propios y que tienen una importante participación en la ecuación de poder, llegando en ocasiones a ser la variable de mayor peso.

9.2. Diferentes planteamientos de estudio del poder

Según Dean (1999, 28), una analítica del gobierno refiere al estudio de las prácticas por medio de las cuales se es gobernado, se gobierna a uno mismo, esto se denomina regímenes de prácticas o de gobierno, los cuales involucran prácticas

encaminadas a la producción de la verdad, producción de conocimiento, racionalidades y técnicas.

Por su parte Rose (2000 144-7), propone que el análisis del gobierno debe proceder considerando cuatro dominios: los regímenes de inteligibilidad dentro de los cuales se rige la conducta; los objetos sociales que se gobiernan o que se constituyen para gobernarlos; las prácticas técnicas de intervención aplicadas a los objetos gobernados; y la forma en que se ejerce el poder y da forma a los componentes mencionados.

Al respecto, Miller y Rose (2010, 273-5) plantean que el análisis de los actos de problematización que impulsa el gobierno puede realizarse desde la observación de las racionalidades de carácter y tecnologías de gobierno. Las racionalidades refieren a las bases conceptuales políticas que se hallan detrás de la plataforma discursiva de gobierno, la cual racionaliza el poder y su ejercicio sobre la población, establece su justificación moral, señala el límite y fines de la política, además de la más efectiva repartición de estas tareas hacia los sectores: espiritual, secular, militar y familiar.

En cambio, las tecnologías empleadas por el gobierno para dirigir la conducta de la población, son para Miller y Rose (2020, 273) un instrumento de análisis de los actos de problematización que el gobierno impulsa para abrir nuevos espacios para su intervención. Esta problematización se analiza mediante el escrutinio del articulado de programas, dispositivos, técnicas, y procedimientos que se emplean para lograr los propósitos de gobierno.

A raíz de esto se plantea el análisis de tres dimensiones: la problematización respecto del poder, el discurso, y el conocimiento. Respecto de la primera, se presta atención a cómo las autoridades se han planteado las preguntas: ¿qué poder tenemos? ¿para qué fines se debe ejercer? ¿Cuáles son los efectos que ha provocado? ¿Cómo saber lo que se requiere saber y conocer para gobernar? En segundo lugar, una analítica del gobierno no se orienta hacia el detalle de los recursos que dispone como: la cuantía de sus fuerzas armadas, sus recursos económicos, o los números de su planta laboral; más bien se enfoca en el campo discursivo en el que todos los recursos del gobierno se articulan y operan. En tercer lugar, se plantea al conocimiento, que no hace referencia únicamente a ideas, sino que contempla el equipo humano, los proyectos, teorías, técnicas y experimentos que se han tornado un elemento fundamental para las prácticas del gobierno.

Desde la perspectiva de Rose, Valverde y O'Malley (2009, 3), se plantea el estudio del gobierno en función de cuatro preguntas de investigación enfocadas en un ámbito

específico: 1) ¿Quién gobierna qué?; interrogante orientada a la identificación de los actores y entidades que ejercen autoridad sobre el ámbito en estudio y qué ámbitos de la participación local gobiernan. 2) ¿Según qué lógicas?, se dirige a la definición de las racionalidades que subyacen al gobierno y que sustentan y legitiman la conformación de espacios de gobierno y el gobierno de las personas. 3) ¿Con qué técnicas?; apunta hacia las tecnologías de gobierno utilizadas en el gobierno de las personas. Y 4) ¿Hacia qué fines?; que enfoca hacia la determinación de los objetivos que pretende el acto de gobernar.

Por su parte, Nicholls (2015) señala que el estudio de los regímenes de gubernamentalidad deben apuntar hacia tres procesos interrelacionados: La formación de narrativas respecto del Estado que busca legitimar su intervención sobre el ámbito de la sociedad que pretende gobernar; las prácticas gubernamentales mediante las cuales el Estado crea los espacios de gobierno; y las diferentes modalidades de poder que actúan de manera complementaria en el ejercicio del gobierno. Este último es un plus del planteamiento del estudio de los regímenes de gubernamentalidad por parte de Nicholls, en el sentido que a través de él se pueden hacer visibles formas de poder disciplinario y soberano que se articulan en el gobierno de la sociedad. Este planteamiento es útil sobre todo en estudios de gobierno en países como el Ecuador, en que las formas de poder de disciplina y soberanía se hallan todavía en plena vigencia.

En términos generales, desde los diversos planteamientos sobre los estudios de gobierno, se apuntan hacia cuatro factores comunes que Nikolas Rose (2000) los señala como cuatro dimensiones de estudio: la inteligibilidad, la constitución de espacios y sujetos gobernables, acciones de intervención. En ese sentido, Merry (2001, 19) señala que la gubernamentalidad hace referencia a las mentalidades de la gobernanza y a la serie de estrategias y tácticas que producen el orden en la sociedad, su estudio se enfoca en el “cómo de la gobernanza (sus artes y técnicas) las cuales son aplicadas tanto al arte de gobernar la sociedad como al de gobernarse a sí mismo.

9.3. El estudio empírico del poder

Foucault desplaza el estudio del poder enfocado en el Estado y su noción de que este es el centro de poder y desde dónde se distribuye en forma de cascada hacia instancias jerárquicamente de menor nivel. Antes bien, Foucault (1984) plantea analizar el poder observando a la variedad de prácticas, campos y agentes que se interconectan desde lo

micro y van conformando redes articuladas de poder que constituyen “régimen de gubernamentalidad” (21).

Bajo este planteamiento, cabe la pregunta: ¿Cómo estudiar el poder? Según Foucault y los posteriores promotores de sus estudios, para estudiar el poder es necesario iniciar desde abajo, en la microfísica del poder, observando las maneras específicas en que se ejerce, en la diversidad de lugares y agentes, y teniendo en cuenta cómo se han articulado estos elementos para constituir composiciones sociales más grandes y persistentes.

De acuerdo con Jessop (2007, 6), los trabajos de Foucault indican que el camino que el estudio debe seguir es desde abajo, desde los micro tejidos que surgen de las relaciones en la que se produce un ejercicio de poder que se irá articulando a otros agregados más amplios y continuos. A su vez, indica Rose (2000, 141) que los estudios de la gubernamentalidad apuntan al análisis de los actos que pueden verse como la realización de un servicio, la implementación de un control, la ejecución de una tarea específica, no en un edificio de una institución de gobierno, sino en la infinidad de lugares y circunstancias diseminadas en los espacios gobernados

Así, el gobierno involucra al servidor público realizando su tarea, en la calle, en el parque o el campo, ya sea haciendo inspecciones, arreglos físicos, llenando reporte, haciendo registros, aseando la acera, o instalando un nuevo contenedor de basura; la biblioteca, el servicio postal, la escuela, el hospital, etc. El gobierno se da en el parque, la casa, el bus, el colegio, en fin, desde los actos más pequeños, hasta los más cargados de autoridad.

Es con base en esta noción del ejercicio del poder desde los microespacios en donde este se manifiesta, que, desde Michel Foucault y sus seguidores se señala que a nivel metodológico los análisis de gubernamentalidad son de carácter estrictamente empírico, basado en la noción de que el estudio del gobierno se desplazó del Estado hacia los territorios de la existencia en donde los poderes proliferan en una diversidad de puntos y maneras, fluyendo a través de redes, dispositivos, técnicas, relaciones y objetivos (Rose 2000, 142).

Desde los diferentes ámbitos que a través del estudio empírico se ha podido percibir en un régimen de participación local, se plantea una serie de preguntas que pretenden cobijar las diferentes dinámicas de poder que se producen en una gobernanza participativa local municipal, y a través de la articulación de perspectivas pos Foucaultianas (Nicholls 2015) de la analítica del poder de la gubernamentalidad, plantear

los abordajes que requiere el estudio de un régimen de gubernamentalidad participativa local.

La perspectiva de la gubernamentalidad se indaga sobre la manera cómo se produce el dominio en las prácticas de intervención estatal. Este enfoque propuesto por Michel Foucault es una perspectiva analítica de carácter crítico con la realidad observada (Dean, 1999, 4) desde otros enfoques teóricos que, en el caso de los estudios políticos y de manera específica en el campo de la participación, cuestiona los enfoques más difundidos y sus premisas que asumen condiciones ideales que distan de las realidades que se manifiestan en la práctica y que pueden ser parte de los mecanismos de gobierno al justificar o condicionar la comprensión el ámbito que intentar volver inteligible; en cambio, la analítica foucaultiana toma precisamente a las prácticas como el objeto de estudio revelando los dispositivos de dirección de la población que se hallan instalados en las diferentes instancias participativas, análisis que los otros enfoques dejan de lado.

En este componente se procede al análisis de los enfoques e interpretaciones teóricas y tradiciones intelectuales más importantes para estudiar la participación en el Ecuador contemporáneo. La discusión se organiza tomando como eje a la tesis: la participación en los estudios políticos regionales y nacionales se basan en premisas que asumen condiciones ideales las cuales no permiten visualizar los dispositivos de gobierno de la participación que les subyacen y que se manifiestan en la práctica; ya que es el ejercicio del poder en la práctica por parte de la población lo que a fin de cuentas permite conocer si un determinado proyecto participativo permite realmente el acceso de la población a la toma de decisiones y a ejercer un poder político en la definición de las políticas que afectan a su comunidad.

Con ese propósito, el presente capítulo se estructura bajo la siguiente propuesta: los debates e interpretaciones de la participación en el Ecuador se han dado en bajo derivaciones de los enfoques: institucionalista, culturalista y estructuralismo; mismos que no otorgan herramientas de análisis de las técnicas de control poblacional inscritos en el actual modelo de participación local.

El desarrollo de la disertación se plantea bajo la premisa de que en los última tres décadas la participación adquirió un protagonismo cada vez mayor en la vida política del país y en los estudios políticos que se han tejido alrededor de los diferentes fenómenos que se han dado en la vida política nacional.

En ese sentido este análisis realiza una trayectoria que repasa la producción intelectual a la par de los eventos de alto impacto político que han determinado las

orientaciones de los estudios políticos, mediante una exposición analítica de la óptica con la que los trabajos investigativos de las tres principales corrientes de estudios políticos en el Ecuador han abordado al tema participativo, a la vez de provocar la discusión entre sus planteamientos y perspectivas contrastado con la analítica de la gubernamentalidad de Foucault que es la herramienta teórica que se ha seleccionado para poner en marcha la presente investigación. Todo esto con la intención de dar a conocer la validez y utilidad de los estudios de Foucault en el análisis de la participación ciudadana que se produce a nivel local en los espacios participativos surgidos por disposición de la Constitución ecuatoriana de 2008.

Con ese fin, este capítulo pretende hacer una lectura en clave de participación de la literatura sobre estudios políticos del Ecuador de las últimas tres décadas que corresponden al tiempo en el que el tema entró en el tablero político con fuerza y que ha sido entendido y explicada desde diferentes corrientes teóricas.

Los enfoques teóricos más difundidos sobre la participación en el Ecuador, tienden hacia la normalización de la relaciones de poder que se dan desde los diferentes enfoques de la participación, de ese modo funcionan como un dispositivo de administración de personas en el sentido de que al naturalizar roles y comportamientos de la población en cuanto a su participación establecida, ya sea mediante normas, discursos o prácticas, las personas se autogobiernan alineadas a la dirección que establece el gobierno.

Ya que bajo la analítica del poder de Foucault, el gobierno no se realiza con la autorización de las personas como proponen otros enfoques; sino se lleva a cabo con la activa colaboración de las propias personas, las cuales se vuelven una extensión del aparato de gobierno, tal como lo señala Jessop (2016, 94) que el poder gubernamental no se ejerce de forma unilateral a través de imposiciones, sino que este se estructura en las relaciones de tal manera que se dé de forma colaborativa con los gobernados. Produciéndose la forma de gobierno que se expresa en la premisa de Foucault (2006, 135), que señala que el gobierno es “la correcta disposición de las cosas, arregladas de un modo que nos dirijan a un fin conveniente”, y que, en el caso de la población, a través del autogobierno, los gobernados se disponen al fin conveniente establecido por el gobierno.

Ahora bien, a manera de contexto se puede mencionar que luego del retorno a la democracia en 1979 los trabajos sobre política en el Ecuador afrontaron una serie de desafíos que pueden resumirse en dos problemáticas: por una parte, el arrastre de una serie de vicios y funcionamientos políticos nocivos que determinaron que la

implementación del régimen democrático representativo no alcance varios puntos esenciales para la efectiva vigencia de los derechos que debían materializarse mediante una democracia arraigada, fortalecida y difundida en todos los espacios de la vida en colectivo e individual de los ciudadanos; y por otro lado, en cuanto a producción intelectual que permita entender los intrincados caminos de la consolidación democrática, el proceso estableció a los pensadores ecuatorianos el desafío de desarrollar herramientas analíticas que permitan diagnosticar la vida política nacional saturada de causas y efectos imprevistos en la trayectoria de la consolidación democrática que provocó lo que Guerrero (2000, 5) denomina como la “crisis de paradigmas”, tesis bajo la cual explica que con el surgimiento de nuevos actores y procesos los estudios políticos ecuatorianos enfrentaron un escenario mucho más complejo que demandaba el desarrollo de diversos ejes de análisis y metodologías para leer las diferentes facetas que conforman la cambiante e intensa realidad política.

En ese sentido, se tiene que la participación en los estudios políticos ecuatorianos y regionales goza de una amplia polisemia y una permanente metamorfosis; sin embargo, a nivel general se pueden diferenciar tres líneas conceptuales: los estudios institucionalistas, el enfoque culturalista, y la perspectiva derivada del estructuralismo; dentro de las cuales el término participación tiene significados, canales y actores específicos; así también concepciones propias respecto de la democracia sobre la que se basa cada enfoque.

En cuanto a los tres enfoques señalados, se tiene en primer lugar al enfoque institucionalista que otorga centralidad a las instituciones de la democracia representativa y que bajo una concepción mínima de la democracia inscribe lo político y la participación en el campo electoral; en segundo lugar, el enfoque culturalista que apunta a la cultura política nacional que problematiza la modernización de la sociedad ecuatoriana y sus efectos en la dificultad del régimen democrático para echar raíces profundas y consolidarse, además de que ubica al fenómeno del populismo como la vía a través de la cual las masas encuentran su inclusión política a través de un líder; y tercer lugar el enfoque estructuralista que propone a la participación como una expresión contestataria de la sociedad civil a la democracia elitista funcional al capitalismo. El primer enfoque es estudiado por la ciencia política, mientras que los dos siguientes se explican desde la sociología política.

Capítulo tercero

Los tres enfoques de estudios políticos y de la participación

El sentido de la participación es amplio y diverso, la evolución y multiplicación de sus significados se ha dado desde la proliferación de estudios, actores, coyunturas, prácticas y propósitos.

Se califica como participación: acciones de protesta, movilizaciones populares, elegir o ser elegido, derrocar presidentes desde las calles, diversidad de procesos políticos y sociales en múltiples aspectos del ámbito del interés colectivo: desarrollo, rendición de cuentas, democracia, políticas públicas, deliberación, procesos de formulación de legislación, instituciones, elecciones; y hasta proyectos políticos. Esta diversidad de significados y usos de la participación por los estudiosos y los diferentes actores de la misma dan cuenta de una puja teórica y retórica que se mantiene entre las diversas perspectivas sobre lo que debe entenderse y establecerse como participación.

La participación en la literatura de los intelectuales ecuatorianos no posee líneas teóricas propias o exclusivas, sino se encuentra inscrita en grandes corrientes teóricas de estudios políticos: el estructuralismo, el institucionalismo y el culturalismo. Estos tres enfoques apuntan a diferentes dimensiones de influencia sobre los procesos políticos en el país. Según Esteban Nicholls “El debate sobre el estado ecuatoriano depende en gran medida de tres conceptos fundamentales: instituciones, estructuras y cultura” (Nicholls 2014, 33).

Así, la corriente predominante en los inicios de los estudios políticos ha sido el estructuralismo, de manera especial con los trabajos de Caridad Araujo (1998), Alberto Acosta(2000), Armijos y Flores (1991), y Wilma Salgado (2001); mientras que dentro de la óptica culturalista se tiene los trabajos de Fernando Bustamante (1997; 2000), De la Torre (1996; 2000; 2008; 2009) y Seligson y Córdova (2002; 2006); y en los estudios institucionalistas como Freidenberg (2003; 2008, 2013), Freidenberg y Alcántara (2000; 2001), Mejía, Freidenberg, y Pachano (2005), Freidenberg y Pachano (2013), Ibarra (1996), Basabe, Pachano y Mejía (2010), Pachano (2000; 2001; 2004; 2007; 2010, 2011), estos últimos se plantean alineados a las premisas de la democracia representativa ubicando como el centro del análisis a las instituciones.

Estos tres enfoques predominantes en los estudios ecuatorianos del análisis político ostentan sus propias concepciones y abordajes de la participación; sin embargo, en este trabajo se opta para el análisis a la gubernamentalidad de Foucault, en razón de las posibilidades de estudio enfocadas en el ejercicio del poder que permiten revelar el gobierno de la participación a través de dispositivos de control poblacional, además de permitir desanclar la reflexión de sus tradicionales ejes de análisis como han venido siendo: las instituciones, la cultura política con la relación directa entre pueblo y gobernante del populismo o el factor económico político del estructuralismo; y más bien se concentra en el poder expresado en las prácticas gubernamentales en el terreno, de modo que se busca que el análisis se desligue de justificaciones u objeciones sobre la base de ideales teóricos y nos permita observar los efectos mismos de las políticas participativas, los discursos, las acciones de los actores involucrados sin el peso del privilegio ideológico ni determinismos teóricos.

1. La evolución del pensamiento político en Ecuador

En las primeras épocas de los estudios políticos ecuatorianos, el enfoque estructuralista fue la perspectiva empleada para el análisis del campo político en el país, a través de la sociología política; sin embargo, esta vía de interpretación de la vida política nacional dejó de ejercer el monopolio de la explicación dando paso desde la mitad de la década de 1980 a un movimiento de renovación teórica que dio origen a los estudios políticos en el Ecuador (Verdesoto 1991).

Este movimiento provocó el desplazamiento del marxismo del centro del análisis político en la literatura política.

Esta ruptura con el estructuralismo significó, por una parte, que el campo político se empiece a estudiar desde su especificidad, desenganchándolo de la economía política como herramienta de comprensión de la política, además de que permite entender a los actores sin la necesidad de recurrir a conceptos como el de las clases sociales o los intereses económicos que ellos puedan tener.

Por consiguiente, según Felipe Burbano de Lara (2003, 13-4) se puede entender la política desde sus lógicas propias, más allá de la lucha de clases y del juego política-economía, logrando según el autor, una autonomía de lo político y permitiendo articular el análisis en función del sistema político

En sus orígenes en los años 60 y 70, el pensamiento político ecuatoriano, según Pablo Andrade (2004, 212-3) estuvo anclado a un “mito fundacional” subordinado al desarrollo que era la condición imperante en el Estado, el cual desde el pensamiento social y el análisis político, tornaron al Estado como el único espacio de lo político. En este periodo los estudios políticos en el país estuvieron anclados al pensamiento social y político latinoamericano en el que se inscribieron los trabajos de sociólogos, juristas e historiadores (Cardoso, 1984; Lechner, 1988).

Posterior a esto, la literatura sobre estudios políticos en el Ecuador, ubicó como punto de referencia común al retorno a la democracia, asumiéndolo en la práctica como un punto de arranque del proceso de transición y consolidación de la democracia. Esta referencia ha vinculado al estudio de la democracia en el Ecuador a los trabajos teóricos sobre la transición, de manera especial a los escritos de Guillermo O’Donnell por la línea institucionalista, y por el lado de los estudios centrados en los actores sociales se encuentra en el periodo de retorno a la democracia varios sucesos que establecieron el germen de los procesos sociales y políticos que una década más tarde dieron paso a la diversidad de las experiencias y expresiones participativas.

Así, los estudios de la ciencia política en el Ecuador se ponen en marcha como una ramificación de la teoría de la transición que fijándose en lo que muchos autores reconocen como la tercera ola de democratización (Pachano 2011; Huntington 1994) que ilustra el cambio producido en la región a finales de los años 70 y durante los años 80, en que los países dejaron los regímenes autoritarios y pasaron a conformar democracias.

En 1979 el retorno a la democracia inauguró un nuevo capítulo para el país marcado por el fin del régimen político autoritario y el paso a un momento de transición hacia un nuevo tipo de articulación entre sociedad, Estado y economía, planteado por Touraine (1987) como un régimen nacional popular que determinaría una relación democrática y plural del Estado con la sociedad que, de acuerdo a la sociología política que surgió y la intelectualidad política nacional, serían los movimientos sociales los nuevos actores de la democracia que se inauguró.

Sin embargo, contrario a las proyecciones de los teóricos alineados con Touraine, el reemplazo del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones por el neoliberal supuso el surgimiento de los sectores financieros y exportadores en lugar de los sectores populares que no lograban hacer visibles sus demandas a través del voto; lo cual alimentó la posibilidad del surgimiento de viejos clientelismos que resucitarían en la arena electoral.

De esa manera, en los años 80 el campo de interés de los análisis teóricos ecuatorianos apuntó hacia el proceso de transición, los procesos y comportamientos electorales y la acción de los sectores subalternos que encontraron en los movimientos sociales su canal de participación (Menéndez y Carrión 1998; Verdesoto 1991). Sin embargo, más adelante en los años 90, según Felipe Burbano de Lara (2003, 13-14), las dificultades que la democracia encontró en el Ecuador, determinaron un golpe de timón para los trabajos teóricos que encontraron nuevas preocupaciones en los ejes: gobernabilidad, democracia, cultura política, y la entrada en escena del movimiento indígena.

En este contexto las proyecciones sobre la democracia y su consolidación se habían fracturado al punto que autores como José Sanchez Parga (1991) señalaban al Ecuador como un país bajo un régimen democrático, pero ingobernable, que en lugar de diseminar los efectos de la democracia a todos los rincones de la sociedad y el Estado, derivó hacia un estado de crisis política permanente en el que la democracia tuvo que ser testigo de convulsionadas salidas de presidentes, la instalación de dos asambleas constituyentes en 10 años, múltiples y permanentes reformas legislativas y electorales, continua inestabilidad de los gabinetes, y sendos episodios de masiva movilización social que provocaron en la democracia ecuatoriana “La ausencia de ciudadanía, la debilidad de las instituciones democráticas, la crisis de representación del sistema político y de los partidos, la gobernabilidad y el clientelismo” (Burbano de Lara 2003, 15). El efecto que esta crisis a nivel de literatura política tuvo en el país, según algunos autores institucionalistas, se expresa en los siguientes términos:

En este convulsionado ambiente, bien se puede decir que la política ecuatoriana se ha escrito en las calles, en las asambleas populares, en los editoriales de los periódicos, con una fuerza y una intensidad que han relegado a segundo plano la reflexión académica y han obstaculizado el desarrollo de la ciencia política, con su componente de análisis empírico y comparación sistemática. Por el contrario, la producción de esta disciplina en Ecuador ha tenido en su mayor parte un carácter reactivo, con un enfoque cortoplacista, generalmente narrativo, descriptivo y especulativo. (Mejía, Freidenberg y Pachano 2005, 147-8)

Al respecto, uno de los teóricos de la consolidación democrática más reconocidos, Guillermo O'Donnell (1997, 289) señala que, una vez instaurado el gobierno democrático como paso fundamental de salida del régimen autoritario, el siguiente proceso a implementar correspondía al de la consolidación, ya que la asunción de la autoridad electa al gobierno no es garantía que en lo posterior se pueda producir un retorno al

autoritarismo. Para la consolidación correspondía la construcción y fortalecimiento de un conjunto de instituciones que operativizarían la democracia.

Para el logro de este fin era necesaria la colaboración de los diversos agentes políticos y sociales que otorguen al proceso de construcción y fortalecimiento institucional una prioridad de objetivo nacional que se instaure por sobre las agendas de cada uno de los actores involucrados; sin embargo en Ecuador, la democracia que era el fin en un momento dado se quedó como fin permanente, desatendiendo los resultados que debían traducirse en progreso o atención de las necesidades de la población, de modo que la democracia adquirió un tinte de élite política que no representó las diarias necesidades de la población, volviendo el ámbito de lo político un cuerpo desconectado de la sociedad.

2. El enfoque institucionalista

A inicios de los ochenta los pensadores políticos ecuatorianos se habían comprometido con la crítica de la democracia realmente existente a partir de una óptica sociológica, a mediados de los noventa la opción de los pensadores políticos ecuatorianos fue con el avance de la racionalidad impulsando procesos de reforma institucional que perfeccionasen la capacidad de procesamiento del sistema político y asegurasen su gobernabilidad un proceso que, según lo percibían, debía ser orientado desde arriba hacia abajo, esto es desde los sectores más avanzados en el proceso de modernización social y política hacia los sectores populares urbanos, quienes eran la base política del arcaísmo problemático por excelencia (el populismo). (Andrade 2004, 220)

El surgimiento de los estudios de la ciencia política ecuatoriana, según Mejía, Freidenberg y Pachano (2005, 147-8) y Andrade (2004, 220) tuvo sus inicios durante la década de los 90, de manera especial con los sucesos que provocaron la salida del presidente Bucarán en medio de una aguda crisis política y social.

Los planteamientos institucionalistas destacaban la existencia de procesos políticos que se dan de manera independiente de macro estructuras sociales o económicas y más bien dependen de elementos más concretos y tangibles como “los sistemas electorales, las reglas que conducen la vida de los partidos, el liderazgo político, el comportamiento electoral de los ciudadanos, las motivaciones individuales de los legisladores en el Congreso y la aparición de nuevos actores en el escenario político” (Mejía, Freidenberg y Pachano 2005, 151).

Según esta óptica centrada en las instituciones, los procesos políticos se producen como efecto de los arreglos institucionales, además de la centralidad de otros elementos del sistema político como los sistemas electorales, el grado de equilibrio existente entre

los poderes del estado, los sistemas de partidos, y la forma cómo se encuentra distribuido el poder en los territorios (Freidenberg y Pachano 2016; Pachano 2011).

Según esta perspectiva, el funcionamiento engranado de estos elementos centrales del sistema son los que determinan las acciones de los operadores políticos. En ese sentido, uno de los principales focos de atención de los estudios institucionalistas ha sido el sistema de partidos (Mejía 1998; Pachano 1999; Sánchez 1999) y los procesos electorales (Ardaya y Verdesoto 1999; Freidenberg y Alcántara 2001; Montúfar 1990; Quintero 2002) los cuales se profundizará más adelante.

La premisa base de los estudios de este enfoque es la de analizar la democracia en función del sistema político nacional (Almond y Powell 1966; Freidenberg 2013; Freidenberg y Pachano 2016; Pachano 2007; 2011). A la luz de esta noción, el sistema político se compone de subsistemas como el de partidos o el electoral, que tienen como fin ser el canal a través del cual se absorben y procesan las demandas de la sociedad que deben retornar a la población en forma de políticas que resuelvan las diferentes necesidades sociales.

Anclados a las teorías de la transición y la consolidación democrática en América Latina, los trabajos institucionalistas, a través de análisis comparativos se proyectan hacia la medición de los avances en la consolidación de las instituciones como la vía más importante para el afianzamiento de la democracia, la cual se concibe como la vía de cumplimiento de los derechos y libertades, y alejamiento de regímenes autoritarios y de cualquier práctica residual de estos.

Esta literatura se ubica bajo el paraguas de la ciencia política, que es una línea de estudios que empezó a desarrollarse en el país desde aproximadamente tres décadas (Andrade 2020; Mejía, Freidenberg y Pachano 2005), conectada a los teóricos de la transición (Linz y Stepan 1996; O'Donnell 1996) y el planteamiento de la tercera ola democratización de Huntington (1994), volviéndose un enfoque cuya utilización y autores se han ampliado desde entonces hasta los actuales momentos como mecanismo de análisis de los procesos políticos en el Ecuador.

Teniendo como puntales teóricos a Sartori, Dahl y Schumpeter, este enfoque tiene como su eje el análisis del grado de institucionalización de diferentes aspectos del sistema político dentro del cual considera a la anatomía y fisiología institucional como el factor esencial de conformación y consolidación de la democracia, además del estudio de los componentes del sistema político, y el estudio del grado de respeto que los agentes

políticos mantienen con las instituciones de la democracia. Respecto de este enfoque, Esteban Nicholls señala que:

En términos del análisis “institucionalista” del estado ecuatoriano, se encuentran dos preocupaciones principales: primero, si el estado es suficientemente democrático, basado en un enfoque minimalista para definir la democracia, y si las instituciones estatales, incluidas aquellas relacionadas con la participación, están suficientemente institucionalizadas para la democracia desarrollo a tener lugar. Claramente, ambos problemas están interrelacionados, sin embargo, el primer problema está relacionado en gran medida con la cuestión del poder del Estado, mientras que segundo, si los actores estatales se adhieren a las reglas formales de los sistemas políticos y legales del estado. (Nicholls 2014, 33; traducción propia)

En ese sentido, señala Nicholls que, bajo la óptica institucionalista el desarrollo de los sistemas: político, económico y social; requiere acuerdos institucionalizados básicos; y en términos de democracia, una infraestructura institucional básica que sea respetada por los actores políticos. En esa perspectiva, la participación se asume funcional a las instituciones antes que a la sociedad, ya que las instituciones se ubican como el eje de la acción política y la salud de la democracia solo se entiende en clave de la salud institucional; sin embargo, esa concentración en las instituciones ha determinado una desconexión con la sociedad que han determinado varios momentos de profunda crisis política en el país.

El apareamiento de la óptica institucionalista involucró un viraje teórico que determinó el abandono de la perspectiva marxista como marco interpretativo para la vida política del Ecuador, y el reemplazo de sus herramientas teóricas y conceptuales significó, por una parte la comprensión de la dimensión política desde su propia especificidad, independizándose de la economía como mecanismo de análisis; y por otra parte, la comprensión de los actores políticos implicó el abandono de la necesidad de explicarlos desde una condición de clase o de interés de económico, de ese modo los actores se inscriben en el quehacer político con una racionalidad política propia y desenganchada de la perspectiva de la lucha de clases.

Por tanto, el viraje teórico de la ciencia política aportó autonomía a la esfera de la política con respecto de lecturas que la supeditaban a macroestructuras económicas y sociales, de modo de que cada ámbito puede ser estudiado y explicado desde sus propias condiciones y con su propio instrumental teórico.

Esta especificidad tiene su efecto reductor en la capacidad del institucionalismo para el abordaje de los actores de la participación en el sentido de que se entienden como

actores a aquellos que se vinculan a las instituciones y su acción política se concibe en el marco la formalidad institucional y fuera de este solo puede ser leído en función de cuan alejado de la norma se halla.

Comparado con el estructuralismo y el culturalismo como herramientas de análisis de los estudios políticos, Simón Pachano (2007, 16-7), señala al estructuralismo serias limitaciones para explicar los procesos políticos, debido a sus altos niveles de generalidad y concepciones mecanicistas en las que no se da cabida a los aspectos políticos de las situaciones estudiadas.

En cuanto al abordaje culturalista, critica la poca capacidad de determinar las variables dependientes e independientes, en el sentido de que se plantean a los factores culturales como la causa principal sin prestar atención a los factores políticos y su incidencia en los procesos estudiados. Mientras que el enfoque institucionalista se concentra en los elementos netamente políticos y en cómo estos se gestionan y articulan en una realidad dada.

Desde este enfoque la democratización se establece como la variable dependiente cuyo desempeño se produce en función de la institucionalidad democrática (Córdova 2011), planteando como tesis general que la consolidación democrática es superior en los en las democracias de los países que cuentan con instituciones políticas más fuertes y más estables (Córdova 2011, 263). Al respecto, Simón Pachano señala que:

Salvo contadas excepciones, la producción de conocimiento político en Ecuador ha sido de naturaleza subjetiva y especulativa. Con ello se ha atentado contra la primera condición de validez de la investigación científica que establece que ésta sea objeto de verificación empírica, es decir, que las propuestas se asienten en la observación y la experiencia (Buttolph et al., 2001: 23). [...] Sin la existencia de un método propio de investigación, los estudios de procesos políticos en Ecuador se han diluido en las contribuciones de otras disciplinas en lugar de beneficiarse y enriquecerse de ellas. En un contexto donde la ciencia política es incipiente y débilmente institucionalizada, las contribuciones teóricas y metodológicas de la historia, la economía, la antropología y la sociología han reemplazado al (en lugar de coexistir con) análisis politológico. (Mejía, Freidenberg y Pachano 2005, 149)

En cuanto a la validez analítica del institucionalismo, este la adquiere desde el proyecto de modernización política impulsado con el retorno a la democracia en 1979; en este punto la instauración de un nuevo régimen democrático marca el fin de la cuestión del Estado (Verdesoto 1991, 45) y reorienta la preocupación intelectual hacia las nuevas preocupaciones del momento que giraban en torno a instituciones: partidos políticos,

governabilidad, relacionamiento entre poderes, gobiernos seccionales, órganos legislativos, etc.

Según Pachano (1989 citado en Andrade 2004, 214), la modernización se sustentaba en dos bases, por un lado, un Estado más moderno, y por otro un nuevo tipo de ordenamiento estatal en lo político, jurídico y administrativo que ponía como eje a la institucionalización planteada como una esfera autónoma dotada de un sistema político con capacidades de intermediación en doble vía, del sistema político hacia la sociedad y viceversa.

De esa manera se lograba superar el reduccionismo analítico del poder estatal trasladándolo hacia un campo de análisis de mayor efectividad desde una perspectiva institucional que ubica como su concepto central al sistema político, el cual a su vez actúa como instancia intermedia entre el Estado y la sociedad. Así desde una óptica de las instituciones se incorporaron nuevas perspectivas de comprensión de la democracia y su funcionamiento de manera más sistemática.

La adopción del sistema político como categoría de análisis determinó la delimitación de campo de la política entendida desde la salud de las instituciones, y separada de otros ámbitos como el social y el económico, adquiriendo así el sistema político una existencia teórica independiente con respecto de otras esferas importantes que operan en las relaciones entre Estado y sociedad.

Esto reduce drásticamente las posibilidades de lectura de la participación al supeditarla al campo institucional, perdiendo de vista la amplia variedad de procesos y actores que se entretienen en la esfera de la participación en el Ecuador. Sin embargo, el sistema político como concepto de estudio de la política le aportó a esta mucha especificidad, planteándola:

como una actividad con sus propias reglas, diseños institucionales, actores, discursos, valores. Se abrió espacio para una mejor comprensión del juego institucional de la política bajo un régimen democrático y, al mismo tiempo, se reflexionó sobre los límites de esa demarcación institucional. La idea de reforma política, de reingeniería institucional, fue otro de los temas desde el cual se abordó la particularidad del diseño político de la sociedad. (Burbano de Lara 2003, 52)

Así el sistema político dotó de mayor especificidad y de posibilidades de estudio sistemático de la política, sin embargo, en dimensiones como la participación, sus alcances fueron reducidos a procesos de evaluación del cumplimiento de las reglas por parte de un grupo muy específicos de actores de la política.

Por otro lado, en cuanto a la problemática de la modernidad de la sociedad ecuatoriana, se aborda desde el institucionalismo como un factor de contrapeso al proceso de consolidación democrática.

Al respecto Simón Pachano, plantea una tesis explicativa que señala que, en el proceso de transición la implementación de un sistema político moderno no fue consistente con el nivel de modernidad logrado por la sociedad, de modo que el sistema político implementado habría sido puesto en operación de una manera artificial y el cual no logró conectar con las condiciones de la sociedad, estableciendo una separación entre los dos que permitiría que las demandas de la sociedad sean recogidas y validadas por el sistema político.

Así se tuvo que “política y acción social marchan, en consecuencia, por caminos paralelos y no convergentes” (Pachano 1989, 9), derivando en crisis política y de representatividad, dando paso a formas clientelares de representación y de acciones colectivas de cuestionamiento a la institucionalidad, sin embargo, estos dos fenómenos son abordados por la sociología política mientras que los estudios de las ciencias políticas que se centran en el diagnóstico de la institucionalización. Al respecto, Pablo Andrade señala:

para resumir la fórmula que orientó al pensamiento político ecuatoriano, el sistema político ecuatoriano en los noventa enfrentaba dos dilemas que la sociedad ecuatoriana no había logrado resolver en su trayectoria hacia la modernidad: por una parte, perfeccionar o modificar la representación política y al mismo tiempo mantener la autonomía del sistema político respecto a la sociedad. (Andrade 2004, 218)

Cabe señalar además que este enfoque se desarrolla en el marco de la tercera ola de democratización (Huntington 1994) que se concentra en el análisis de los regímenes democráticos de la tercera ola. Para estos estudios la problemática a analizar no es el retorno a formas o regímenes autoritarios, sino el desvío de la democracia y el mantenerse en tal desviación de los mínimos básicos de un régimen democrático (Pachano 2011, 13).

Esto se realiza a través de valorar los procesos políticos referenciados mediante estudios comparativos que otorgan validez a las medidas y análisis realizados a la democracia en cada país; sin embargo, este rasgo deja de lado las características únicas de los procesos específicos que no pueden explicarse mediante el método espejo de los estudios comparativos sino desde sus propias realidades.

En ese sentido se tiene que los estudios de la ciencia política, miran los procesos políticos desde macro elementos que llevan a inferir diagnósticos y conclusiones únicas

para un todo diverso como el de las realidades políticas de los países latinoamericanos, los cuales tienen características y procesos tan únicos, como por ejemplo el surgimiento del movimiento indígena de los años 90 que no se produjo en los vecinos inmediatos como Perú o Colombia; rasgo que en países marcados por grandes desigualdades pueden provocar la no visualización de profundas condiciones de desigualdad bajo las cuales la población no podría acceder a los elementos más básicos de la vida política en democracia, y que los resultados de nivel país que la perspectiva institucionalista elabora, pueden no dar cuenta de ellos.

Así, bajo la metodología de la comparación como mecanismo central de análisis de la democracia, multitud de importantes elementos micro y locales quedan retenidos en el filtro institucionalista y descartado del análisis de procesos políticos.

En ese sentido, tenemos que la perspectiva institucionalista se orienta hacia macro análisis del sistema político y sus componentes, sin visualizar situaciones del nivel micro en donde se muestran en la realidad los efectos del funcionamiento institucional. Tal es el caso de la participación ciudadana integrada en la infraestructura estatal y que es el objeto de análisis de esta investigación.

Desde la óptica de la ciencia política, se podría señalar que efectivamente, los mecanismos participativos se encuentran en plena ejecución y en correcto funcionamiento en toda la extensión de los gobiernos autónomos descentralizados y en concordancia con los términos normativos que rigen su operación, logrando volver a la participación una práctica consolidada en la amplia gama de territorios del Ecuador; sin embargo, desde un análisis más cercano a las acciones que se producen en el campo participativo, se encuentran a sus mecanismos atados a los designios e intereses de las autoridades locales que son quienes administran estos dispositivos; por consiguiente, el análisis con herramientas teóricas de mayor alcance en el nivel micro, permite ver que el simple funcionamiento periódico de los espacios de participación de manera no es una muestra de democratización de la gestión de los temas de interés colectivo en lo local.

Es precisamente ahí donde aparece la utilidad de la analítica del poder de Foucault que permite estudiar los procesos políticos desde sus manifestaciones en las relaciones que se producen entre los actores en el espacio micro, considerando las prácticas que se producen en el terreno mismo, y desde ellas armar la red de fuerzas hacia niveles más generales.

En la literatura institucionalista sobre la participación en la Constitución del 2008, la mayor preocupación la concentra la nueva infraestructura institucional conformada por

el Consejo de Participación Ciudadana (Basabe 2009; Freidenberg y Pachano 2016; Pachano y García 2015), sus funciones, las bases en las que se fundamenta su existencia y el análisis a la luz de las premisas de la democracia representativa.

Las críticas institucionalistas sobre la implementación de toda la infraestructura participativa establecida por la carta magna, apuntan al elemento selección de los integrantes de las instancias participativas, sobre todo en el hecho de la selección se hacía mediante concursos de méritos y oposición, los mismos que no se sujetan al principio de igualdad universal que las ciencias políticas ubican como base de la democracia y que se ejerce a través del voto universal.

Según Freidenberg y Pachano (2016, 60) y Basabe (2009, 389) la participación plasmada en la Constitución del 2008 rompería el principio básico de igualdad en democracia al asignar poder y autoridad a personas no elegidas mediante el sufragio y que provengan de grupos con intereses propios.

Por otra parte, uno de los limitantes del institucionalismo como instrumento de análisis de los estudios políticos radica en que los estudios de la ciencia política ecuatorianos se construyen sobre el pensamiento del ideal democrático hacia el que supone era el único destino la que se dirigirían las democracias de la región. Sin embargo, en América Latina, el augurio de la democracia de instituciones macizas con el pasar de los años se fue convirtiendo en espejismo, poniendo en entredicho la tesis de que los procesos democráticos avanzarían hacia un mismo resultado de consolidación.

Fue precisamente por ese motivo que O'Donnell (1997) para la comprensión de estas democracias que no han logrado consolidarse plantea la metáfora de un “nuevo animal” teórico y analítico denominado “democracia delegativa” que referencia a la condición a la que llegó la democracia latinoamericana al no lograr el ideal institucional.

En ese orden de las cosas, a cuatro décadas de retorno al sistema democrático, las instituciones en la región son endebles y funcionales a los designios de la autoridad de turno antes que a los propósitos de democratización que motivaron su creación.

Así, uno de los limitantes analíticos de los estudios políticos institucionalistas es el analizar los procesos políticos de los países de la región en base a un molde elaborado en base a las democracias de las naciones más desarrolladas. Desde los trabajos de la ciencia política se aplica este molde a las realidades nacionales latinoamericanas y en el caso del presente estudio, a la realidad ecuatoriana a manera directa, y en base a este patrón se avanza a la medición de los diferentes aspectos del sistema democrático en función de una horma elaborada desde otras realidades.

Al respecto, O'Donnell (1997) menciona que países como Argentina, Ecuador, Perú o Bolivia, desde el enfoque de la poliarquía de Dahl (1989) logran ubicarse como democracias; sin embargo, no darían indicios de lograr cumplir los criterios de las democracias representativas y más bien presentan características de democracias delegativas.

Por tanto, según la tesis de O'Donnell (1997), los países de la región, y el mismo Ecuador, tienen una herencia de prácticas autoritarias y condiciones de crisis social y económica, que refuerzan prácticas políticas más alineadas con la democracia delegativa que con la democracia representativa. De esa manera el factor “condiciones de los países de reciente democratización en el América del Sur”, plantea al enfoque institucionalista un gran desafío analítico sobre los procesos políticos, en razón de que las democracias de la región derivaron al tipo delegativo.

Bajo esas circunstancias, el desafío del no retorno a formas autoritarias logró ser superado; sin embargo, el posterior desafío que se da luego de ser asumido el gobierno por el mandatario electo mediante el voto popular, fue el de lograr un proceso de consolidación de las instituciones de la representación que se tornó en un problema no superado durante estos últimos 40 años de democracia.

Bajo la premisa de la democracia delegativa como tipo de régimen que se instaló en América Latina, los elementos más importantes del análisis de la ciencia política como el sistema de partidos, el sistema electoral, el equilibrio de poderes y las libertades; se han materializado de maneras tan disimiles al patrón democrático representativo, provocando serios limitantes al análisis del enfoque institucionalista que se ve obligado de estudiar bajo los parámetros de la democracia consolidada los diferentes componentes del sistema y procesos políticos de países de que no lograron consolidar sus democracias y fortalecer sus instituciones y más bien derivaron hacia democracias de carácter delegativo.

Son innegables los importantes aportes al análisis del régimen democrático de estos trabajos ampliamente reconocidos dentro del campo de los estudios políticos en el país. Lo que se pretende en esta revisión y análisis es hacer notar los limitantes que este enfoque presenta para el estudio de la participación ciudadana en el nivel local, limitantes que han sido el motivo por el cual se ha echado mano de la analítica de la gubernamentalidad de Foucault.

Otro señalamiento al condicionamiento y limitaciones de análisis que los supuestos del enfoque institucional determinan a esta perspectiva de estudios es, según

Cunill Graw (2000, 2), que este enfoque asume la neutralidad política de la Administración Pública.

Bajo estos supuestos se presume el ejercicio del poder por parte de la autoridad o los funcionarios se realiza de manera impersonal, objetiva e imparcial, bajo un apego estricto a las normas, y resguardado por un sistema de control de orden jerárquico y un sistema normativo que determina el no cometimiento de abusos. Y por parte de los ciudadanos se asume que tienen acceso al sufragio mediante el cual pueden sancionar o premiar el desempeño de los agentes políticos a cargo del aparato burocrático en función del cumplimiento de sus ofrecimientos de campaña y los resultados de su gestión.

Bajo esa premisa se supondría que no es necesario que el público se preocupe de la administración, ya que según esta noción rige el supuesto de que el aparato burocrático permanentemente hallara la forma más eficiente de poner en marcha cualquier política, por tanto los ciudadanos únicamente deberán preocuparse de que las políticas públicas sean coherentes con la propuesta de gobierno que escogieron en las urnas, y en el caso de no estar de acuerdo, tienen a mano un dispositivo directo de castigar los incumplimientos o ineficiencias a través del mecanismo electoral optando por la no continuidad del proyecto político.

Este supuesto, cotejado con la realidad del gobierno nacional y gobiernos locales, contrasta ampliamente ya que la imparcialidad, la objetividad y la eficiencia serían una muy rara excepción de la regla. Es precisamente en esas brechas analíticas que aparece la importancia del enfoque de la gubernamentalidad y su perspectiva crítica de otras ópticas teóricas como el institucionalismo; cuestionando lo que se asume idealmente como normal y dado; replanteando el análisis en las prácticas y sus efectos, antes que en las premisas teóricas.

En cuanto a la manera cómo se desarrollan los análisis en los estudios institucionalistas ecuatorianos, se encuentra en los diferentes trabajos, que se produce de dos formas: primeramente, echando mano de herramientas histórico-descriptivas de los procesos políticos que se han producido a lo largo de las cuatro décadas desde el retorno a la democracia, a este tipo de análisis que repasa los hechos políticos del periodo de transición y de intento de consolidación democrática, sobre todo los análisis de Córdova (2011), Freidenberg (2013), Freidenberg y Pachano (2016), Pachano (2007), Sánchez (2008), este tipo de abordaje ha respondido a las características cambiantes e inestable del sistema político en el que se ha arraigado una práctica continua de reformas institucionales y cambios de las normativas; y en segundo lugar se emplean diversos

métodos de medición de la democracia y del sistema político con sus diferentes componentes, a través de análisis comparativos del funcionamiento de las instituciones entre países (Pachano 2011), en la mayoría de veces, países andinos, o también se realiza el cotejamiento del comportamiento de diferentes elementos del sistema político con estándares que establecen las condiciones ideales a las que deberían llegar los diversos aspectos de la democracia.

2.1. Sistema electoral

El enfoque institucionalista:

deja de lado el análisis de las condicionantes sociales, económicas y culturales, concentrándose en el estudio de las características y en los efectos del diseño institucional. De manera especial, se adentra en el sistema electoral, entendido como el conjunto de reglas de juego y de procedimientos establecidos para la participación y la representación de la sociedad, y como la vía fundamental de conformación de las instancias de gobierno y en general de toma de decisiones. (Pachano 2007, 44)

Los estudios de teóricos institucionalistas dan mucha relevancia a los elementos del sistema electoral como son el sistema de partidos y a los partidos políticos, tal como lo demuestran los varios trabajos realizados (Alcántara 2004; Freidenberg 2013; Freidenberg y Pachano 2016; Pachano 2004) en los que el sistema de partidos aparece como un elemento central del análisis del sistema político y de la participación.

En ese sentido tenemos que la noción de democracia que subyace a los estudios institucionalistas se encuentra muy ligada al ámbito electoral, el cual se establece como su base y principio fundamental.

Bajo ese principio emerge el sentido de la participación en clave de sufragio, ubicándola en la dimensión de los procesos electorales y los partidos como los espacios destinados a la participación. Así, bajo las premisas del institucionalismo, la participación es entendida en el marco de las instituciones formales de la democracia, entendiéndola como participación política en el marco del proceso electoral y la acción de los partidos. Estableciéndole un campo acotado por los límites instituciones

Esta concepción de la democracia y de la participación en la literatura ecuatoriana se alinea al planteamiento de Huntington que mira a la democracia en términos electorales y refiere a la selección de la mayor parte de las autoridades a cargo de la toma de decisiones que afectan al colectivo a través de elecciones limpias y periódicas,

garantizando que el proceso electoral permita la competencia abierta y el acceso de la mayoría de personas mayores de edad (Huntington 1994; 1989) lo cual ubica a la democracia y a la participación girando alrededor del voto y en el marco de instituciones de carácter político.

Ese planteamiento coincide con los planteamientos de Robeth Dahl que también ubica a la democracia en la línea de los “procedimientos institucionalizados” (Huntington 1989, 15-8) que se dan dentro del concepto de poliarquía (Dahl 1989; 1991) señalando además, en sentido similar a Huntington, que una democracia real debe otorgar el control sobre las políticas de gobierno, el cual debe estar delegado de forma constitucional a representantes elegidos por la mayoría, en elecciones periódicas y libres, en las que la población adulta tenga derecho y ejerza el voto.

Además, esa mayoría también tiene el derecho de ser elegido, en el marco del respeto a la libertad de expresión, en que los ciudadanos tengan acceso a la información oficiales y alternas. También, que los ciudadanos gocen del derecho de asociación autónoma de diversos tipos, que son también señaladas por Lipset (1995, iv) en sus elementos más básicos como la elección de gobernantes por medio de elecciones honestas y regulares sin uso de la coerción y sin exclusión de ningún grupo humano; que la ciudadanía participe periódicamente en la selección de sus autoridades y la definición de la política pública, y la existencia de libertades civiles y políticas que garanticen la participación política y la competencia limpia.

De ese modo, se puede observar cómo la concepción de la democracia determina la concepción de la participación, esta relación se podrá ver en los otros enfoques de los estudios políticos. En el caso de los estudios institucionalistas, uno de sus puntales teóricos Joseph Schumpeter (1996, 344-6) conceptualiza la democracia anclada al sistema político, el cual se enmarca en la competencia electoral, y señala al régimen en tanto alude como condición fundamental a la vigencia de libertades y derechos individuales.

Asimismo, lo hace Dahl (1989, 18) en su noción de poliarquía que ubica en el centro a las cuestiones procedimentales del sistema político, sin dejar de lado los aspectos referentes al régimen en cuanto a libertades y derechos como elementos de base.

Por su parte, Bobbio (1985) se enfoca en el régimen dando relevancia a la esfera normativa de la democracia sin dejar de señalar el valor de los aspectos clave del sistema, en especial al mencionar los procedimientos mediante los que se produce la expresión de la mayoría de los ciudadanos. Así desde la misma definición de la democracia, la participación vista bajo la óptica institucionalista queda sujeta a aspectos electorales.

Vista de ese modo desde la óptica de la ciencia política, la participación se circunscribe al espacio generado desde el sistema electoral entendido por Anduiza, Garrido y Fernández (2003, 116) como los mecanismos de suma de las preferencias de un agregado de personas con el propósito de elegir a quienes ocuparan cargos públicos.

2.2. El sistema de partidos

El sistema democrático que se conformó en el Ecuador para el retorno a la democracia en 1978 estableció que sean los partidos políticos la instancia de representación. Otorgándoles, en palabras de Verdesoto (1985) el monopolio de la representación política.

Según Alcántara y Freidenberg (2000), Bustamante (2000), Conaghan (1995) y Mejía (1996) se les asignó a los partidos políticos la función de mediación, colocándolos como la instancia nexo entre sociedad y sistema político. Eso implicó que la sociedad sea obligada a definir “su representación en el sistema político a través de los partidos. Sin embargo, el modelo de una democracia partidista se vio debilitado por dos procesos simultáneos: las políticas de ajuste económico (CORDES 1999; Echeverría 1997; Verdesoto 1996), y la permanencia de prácticas políticas tradicionales en el seno de las instituciones democráticas (aquellas prácticas que la democracia y los partidos debían superar)” (Burbano de Lara 2003, 29).

Bajo esta concepción la acción de otras instancias que no sean los partidos no se considera en el análisis político y tampoco su acción e influencia es lo deseable dentro del sistema político ya que son los partidos las instancias de intermediación encargadas de coleccionar y procesar las demandas y necesidades de la sociedad para canalizarlas hacia el gobierno que debe retornar los requerimientos hacia la sociedad en forma de políticas públicas.

Sin embargo, en Ecuador es innegable el peso de las acciones organizacionales a través de formas directas de relacionamiento con las instancias de gobierno nacionales y locales, prescindiendo de los partidos que no han logrado consolidarse como entes efectivos de intermediación de las demandas sociales, al punto que en los países de la región la reversión de condiciones de exclusión, que son muchas, se han dado desde la acción de los grupos directamente afectados por ellas.

El monopolio de lo político otorgado a los partidos parte del supuesto ideal de que estos se asemejen en su conformación y funcionamiento a los de otras latitudes en las que

la democracia se ha consolidado y representan diversos proyectos de estado que recogen y atienden las demandas de la sociedad a través de diferentes concepciones orientadas a conseguir el bien común. Sin embargo, en la región y en Ecuador ese supuesto ideal si no se encuentra lejos se encuentra ausente en el sistema de partidos, ya que, según Freidenberg (2013), Freidenberg y Pachano (2016), Pachano (2011), Pachano (2007) en el país la estructura de los partidos se conforma alrededor de proyectos personales que se tejen alrededor de personales antes que de organizaciones e idearios.

De ese modo, los partidos como instancias democráticas en los que los individuos podrían insertarse para participar, no cumplen con las premisas que el ideal se plantea para ellos, no siguen los grandes objetivos políticos de la organización, sino los objetivos personales del líder o dirigentes. En ese sentido la participación que se concibe desde el institucionalismo se halla basada en supuestos no cumplidos en el Ecuador. Así se manifiestan importantes restricciones de análisis institucionalista para el estudio de la participación en el país.

Ahora bien, según Pachano y Freidenberg la causa de que los partidos no hayan logrado consolidarse como instituciones profundamente enraizadas en la sociedad y medio de trasmisión de las demandas de la sociedad hacia las instancias de gobierno, se debe a causas institucionales que apuntan a fallas en el diseño y posteriores modificaciones institucionales en cuanto a formas, formatos y funciones de los partidos que en lugar de fortalecerlos y afirmar su función para con la sociedad, han amenorado su carácter esencial en el sistema democrático (Pachano 2011; Freidenberg 2013; Freidenberg y Pachano 2016).

En esas condiciones de crisis de representatividad y del sistema de partidos, cabe preguntarse si se podría hablar de participación, si se supone que la función esencial de representación en la democracia asignada a los partidos no se logró. Se podría responder entonces que, en términos reales, se puede hablar de participación en forma normativa, ya que se los partidos siguen funcionando, así como sigue estando en funcionamiento el sistema electoral; sin embargo, al no haber el reconocimiento de la sociedad a los partidos como entidades a través de las que canalizar sus intereses y demandas, además de considerarlos como instancias de intereses personales, se concluye que no han logrado su función de representar a la población.

Tal como señala Conaghan (1995), que los partidos políticos en la región deben enfrentar resistencia desde la propia cultura política de la sociedad que mantiene una actitud anti partido. Sumado a esto, según Mejía (1998), los partidos políticos de la región

adolecen el más bajo grado de institucionalización, combinada con una muy alta volatilidad electoral, y con débiles raíces del partido con la sociedad. En ese sentido, “Los partidos operan como núcleos cerrados de elites sin vínculos precisos con la sociedad, más allá de los determinados por el clientelismo, el patronazgo y el mecenazgo políticos” (Burbano de Lara 2003, 30).

Pero, el tema de la representación no se queda en el sistema de partidos sino que va más allá, a la naturaleza misma de las relaciones entre Estado y sociedad y, en especial, a la ausencia de un campo de ciudadanía como lugar de mediación. ¿Cómo se entiende la representación política en una sociedad con una débil constitución de la ciudadanía? Si no puede haber representación sin ciudadanía. (Sánchez Parga 1995, Bustamante 1996, 2000; Burbano de Lara 2003, 32)

Lazarte (1993, 581) explica que los partidos tienen una legitimidad proveniente del sistema político que los establece como los actores centrales de la democracia; sin embargo tienen también que producir legitimidad ante la sociedad a través del cumplimiento efectivo de sus funciones de mediación entre población y sistema político y estatal.

No obstante, los bajos rendimientos y el no cumplimiento con su función de mediación y representación de los intereses de la sociedad han provocado que el sistema de partidos en el Ecuador dé paso, por un lado, a la aparición de organizaciones y movimientos de carácter informal que buscan representar las demandas sociales por fuera del sistema político, y por otro, al surgimiento de formas de populismo que no logran erradicarse del sistema.

Según Sánchez (1999, 257) históricamente el Ecuador ha tenido un débil sistema de partidos, en razón de que la participación electoral, la intermediación entre el Estado y la sociedad, la representación y el acceder al poder, se dan mediante otras instituciones políticas diferentes a los partidos como el clientelismo, el populismo, el personalismo, el clientelismo y el autoritarismo que, según Santiago Basabe, se han reproducido en la configuración establecida por la Constitución de 2008 para el sistema político ecuatoriano, en los siguientes términos:

La aprobación de un diseño constitucional caracterizado por el desplazamiento de las instituciones de representación democrática y el afianzamiento de incentivos negativos hacia la cooperación entre los Poderes del Estado, reflejan las principales lógicas del nuevo escenario político ecuatoriano. Paradójicamente, los actores provenientes del viejo sistema de partidos, la asignación clientelar de recursos o espacios de poder y el ancestral caudillismo político a los que critica permanentemente el gobierno del presidente Correa, constituyen los rasgos básicos del período de sedimentación de la denominada “revolución ciudadana”. (Basabe 2009, 381)

El caudillismo político en Ecuador es un fenómeno que se remite a varias décadas antes del retorno a la democracia y que ha sido un problema permanente en el campo político ecuatoriano. Sin embargo, la llegada de Rafael Correa a la presidencia en el 2007 y la puesta en marcha de su proyecto político de gran escala sostenido en buena parte por su liderazgo y el carisma que le aseguró altas cifras de aceptación durante todos sus mandatos, sería un parteaguas de los estudios sobre el sistema político en Ecuador, ya que mucha de la literatura institucionalista no solo se limitó a estudiar las instituciones en sí mismas sino en cómo un fuerte liderazgo político del ejecutivo de corte populista repercute en la salud institucional. Así los análisis tomaron dirección hacia las características del gobernante para explicar los efectos que tenía este tipo de régimen sobre el sistema político.

Para estos autores cobró importancia varios factores de construcción de imagen del presidente, como los mítines y acciones simbólicas que proyectan a un mandatario colmado de atributos para lograr los grandes objetivos históricos de transformación del Estado y la sociedad (Freidenberg 2010, 125-126; De la Torre 2013). Produciéndose lo que Foucault (2006, 142) señala como la articulación de varios elementos que hacen posible el ejercicio del gobierno a través del ensamblaje conformado por tácticas, instituciones, procedimientos, técnicas, estrategias, conocimiento especializado, la administración de la verdad, y otros recursos de gobierno de las personas.

2.3. La concepción de la democracia

Los estudios institucionalistas basan su análisis en la democracia liberal representativa y su mecanismo de operación que es la representación, a través de la cual los ciudadanos escogen mediante mecanismos electorales a las personas que los representarán en las instancias de gobierno. Según Bobbio (1989, 36), el estado de derecho apunta al propósito de limitar al poder; mientras que la democracia persigue el propósito de distribuirlo.

De esa manera, la concepción inicial de la democracia en Atenas era la manifestación material de la igualdad de los ciudadanos en los espacios políticos, por consiguiente, se expresaba en toda la repartición del poder, lo cual era posible dado el tamaño reducido de la sociedad.

Tal distribución no presentaba problemas de magnitud en razón de que los ciudadanos podían participar de manera directa en el tratamiento de los asuntos de interés colectivo. Sin embargo, al incrementarse el tamaño de las sociedades se tornaron inmanejables en términos de participación política directa de sus ciudadanos (Sartori 1999).

Por consiguiente, se encontró en la representación al procedimiento más idóneo para mantener el principio de distribución de poder mediante la participación de la ciudadanía y asimismo precautelar el principio de igualdad ciudadana sin los cuales no podía existir democracia. Así se instauró al voto como la columna de la democracia mediante el cual se lleva a cabo la repartición equitativa del poder bajo condiciones de igualdad ciudadana (Pachano 2011, 40-1).

Para Sartori (1999, 257-77 citado en Pachano 2010, 9), la representación se entiende en que un individuo actúa en representación de otro por diversas razones que no le permiten al primero representarse por sí mismo, ya sea por la compleja estructura de la sociedad o por la obligación de atender los asuntos personales, el carácter especializado de los espacios administrativos o por otros.

Ahora bien, la perspectiva institucionalista de la democracia mínima determina a su vez un régimen democrático con mínimos canales para la participación de la ciudadanía, como es el ejercicio del voto, generando así concepciones minimalistas de la democracia desde sus más importantes teóricos: Schumpeter, Dahl, Linz, Sartori, Huntington y otros que otorgan centralidad del aspecto electoral. Plantean como elementos básicos: elecciones limpias, libres y competitivas como mecanismo para la conformación de los órganos de representación y de gobierno, asegurando que en los cargos haya alternancia; el reconocimiento de los derechos de ciudadanía sin restricciones por cuestiones étnicas, de ingresos, culturales, sociales o de diferente naturaleza; el reconocimiento de los derechos de las minorías; plena vigencia de derechos y libertades: de prensa, expresión, pensamiento, asociación, etc. y el autónomo funcionamiento de las entidades judiciales.

Una de las definiciones mínimas de la democracia de mayor difusión es la de Schumpeter (1996) que plantea a la democracia como un sistema institucional por medio del cual se realizan las decisiones políticas, en el que las autoridades adquieren el poder de decisión a través de una competencia por el voto de la población; señalando además el estrecho vínculo que debe existir entre las libertades individuales y la democracia.

Por consiguiente, la democracia desde la concepción institucionalista surge en íntima relación con el voto, dentro del cual se circunscribe a la participación. Así, la discusión de lo político se orienta hacia temas procedimentales y mecanismos.

De la misma manera, la noción de poliarquía proveniente de Dahl (1989) es un concepto de amplia aceptación y difusión en las ciencias políticas para el estudio de la democracia, establece en sus planteamientos básicos de la democracia centrados en el voto y las libertades. Al respecto, O'Donnell (1996, 7) resume a la poliarquía en los siguientes puntos:

- Autoridades públicas electas
- Elecciones libres y limpias
- Sufragio universal
- Derecho a competir por los cargos públicos
- Libertad de expresión
- Información alternativa
- Libertad de asociación

Los primeros cuatro, según O'Donnell, muestran que una condición de base de la poliarquía corresponde a las elecciones que deben ser limpia, incluyentes y competitivas; mientras que el resto de características de la poliarquía apuntan hacia las mínimas libertades políticas y sociales que son necesarias en una democracia y que se requieren para la ejecución de comicios limpios y competitivos

Desde esta concepción mínima de la democracia, surge como primera limitante para el uso de este enfoque en el estudio de la participación ciudadana la centralidad que se otorga al factor elecciones como espacio de intervención de la ciudadanía, el cual, de entrada, reduce el campo analítico a un espacio mínimo.

Otros atributos que según el autor deberían constar es que los gobernantes deben terminar sus mandatos dentro conforme al periodo establecido para su autoridad, además que los mandatorios electos no pueden ser excluidos de ciertos espacios de decisión por actores que no provengan de procesos electorales, de manera especial las fuerzas militares. Como es notorio, el ámbito de la participación que nos atañe no se visualiza en los criterios de análisis de la ciencia política y su noción de la poliarquía. De modo que, desde la perspectiva institucionalista no se otorga reconocimiento a los espacios de participación contruidos desde o con la ciudadanía.

2.4. Los actores en el enfoque institucionalista

En la ciencia política las instituciones definen los actores. Una de las premisas primordiales sobre los actores en la perspectiva institucionalista es que no son los actores lo que determinan e influyen a las instituciones, sino lo inverso, los actores se influyen y definen desde la configuración establecida por los arreglos institucionales. Según Pachano:

los factores institucionales juegan un papel fundamental en la definición de las conductas de los actores sociales y políticos. Los ámbitos y los procedimientos de participación, la asignación de atribuciones a las diversas instancias de toma de decisiones, los procedimientos de elaboración de las leyes, los componentes del sistema electoral, las condiciones de operación de los partidos políticos y los mecanismos de toma y rendición de cuentas son algunas de las definiciones institucionales que determinan las orientaciones de los actores. Más allá de los valores y de las pautas culturales, los elementos institucionales configuran el espacio y los límites dentro de los cuales pueden desempeñarse los actores. Por tanto, contribuyen significativamente a definir las pautas de acción y a establecer comportamientos. (Pachano 2007, 44)

Desde esta corriente de pensamiento de la política, el estudio se orienta hacia las instituciones con sus normas y reglas, y la influencia que estas ejercen sobre los actores políticos y los individuos de la sociedad (Córdova 2011, 263). Por consiguiente, para comprender a los actores y sus comportamientos, se otorga mayor importancia al análisis del sistema político, el sistema de electoral y el sistema de partidos, en razón de que, mientras más se conozca y entienda a las instituciones, se conocerá y entenderá en mayor medida a los actores (Freidenberg y Pachano 2016; Pachano 2011).

De ese modo, los sujetos concebidos como individuos cuya acción es influida por la estructura y funcionamiento de las instituciones y su capacidad de regulación del comportamiento de los ciudadanos, los cuales se encuentran bajo la lógica de la elección racional y se conducen determinados por el condicionamiento normativo mediante sanciones o incentivos orientados a dirigir la conducta de las personas que, de manera racional, optarán por comportamientos ajustados a las determinaciones regulatoria en función de sus intereses.

De esa manera, la sociedad estaría determinada a ceñirse a los términos de la ley, y no requiere canales de participación más allá de los dispuestos formalmente por la legislación en la infraestructura institucional.

Bajo esta concepción, cualquier dificultad que pudiese generarse en la relación del sistema político con la sociedad, se resuelve a través de arreglos institucionales.

Tal concepción de democracia mínima, disminuye el campo de la participación y su análisis a través de la ciencia política en razón de que en las últimas décadas el país ha sido testigo de un amplio conjunto de formas de expresión e incidencia en lo político de parte de ciudadanos y movimientos que han optado principalmente por canales no formales de canalizar sus intereses.

La incidencia que esta línea de pensamiento aborda los aspectos institucionales sobre los actores políticos y sociales. Pachano (2007, 46) explica que en esta perspectiva son las instituciones desde donde se constituye el marco de referencia para las conductas que asumirán las personas. Sin la generación de ese marco referencial, no es posible la consolidación de conductas que el sistema político requiere en los actores. Así explica el autor que a nivel del Ecuador ha sido el permanente cambio en las reglas que rigen el juego democrático las que no han permitido que el comportamiento de las personas eche raíces sobre los términos de civilidad y modernidad, provocando un comportamiento social que ha provocado un permanente estado de inestabilidad.

Así, desde la proyección de las premisas del contrato social de Locke se explica cómo las continuas variaciones en el sistema de partidos y en el sistema electoral han derivado en el debilitamiento de la representación y por extensión hayan afectado a la gobernabilidad, ya que, si no se ha logrado desarrollar regularidades conductuales en las personas, no es posible el establecimiento de acuerdos mínimos que son necesarios para el funcionamiento del sistema político.

En ese orden de las cosas, el ciudadano se torna en un objeto de las instituciones, despojado de sus capacidades de acción política y se convierte en una variable dependiente de los arreglos institucionales. En el Ecuador la no consolidación de las rutinas en la población y el debilitamiento institucional de los procedimientos al interior del sistema político, se explican por los permanentes cambios en las reglas del juego político, que mediante la introducción de nuevas disposiciones así como la inexistencia de objetivos, han alterado el proceso de consolidación institucional creando un sistema político aquejado de incoherencias entre sus componentes que no lo le permiten un funcionamiento de conjunto al carecer de enlaces que articulen la acción de todas las piezas hacia un rumbo único, de modo que:

la característica central de este entramado es la falta de cohesión interna, materializada en resultados inesperados y contrarios a los objetivos relacionados con la consolidación democrática y con la gobernabilidad, como debería ocurrir con el marco normativo de un régimen democrático. De ahí que sus efectos hayan sido, de manera prácticamente

inevitable, más bien negativos en este sentido y que se pueda afirmar por tanto que el diseño institucional ha contribuido a la inestabilidad, a la dispersión y a la fragmentación. (Pachano 2007, 88)

No obstante, aunque el institucionalismo no otorga mayor atención a los individuos y grupos sociales dentro de los procesos políticos, Pachano menciona la trascendencia que tienen estos en la evolución de la democracia en el país. La explicación de los síntomas que aquejan al sistema político ecuatoriano es que hay factores estructurales ajenos a las instituciones que producen estos efectos en el sistema. Entre esos factores menciona a las conductas, las percepciones y valores de los individuos y grupos sociales; sin embargo, aunque estos factores tienen un peso decisivo, la propia configuración institucional ha aportado a que se produzcan esos resultados (Pachano 2004, 44).

Así, desde la ciencia política las problemáticas se plantean de manera minimalista y se leen en clave institucional y su solución asimismo se plantea en la misma clave y en términos simples de arreglos institucionales en los que no hay la necesidad de la intervención o el protagonismo ciudadano.

La premisa de que las instituciones determinan los actores, lleva además a la noción que los problemas que se pudiesen generar por el incorrecto funcionamiento de las instituciones, se resuelven mediante una herramienta única: los llamados “arreglos institucionales”, por tanto, no corresponde resolver los problemas a través de buscar atender las situaciones de la población, ya que no es la población el actor determinante, sino las instituciones mismas.

Así, la respuesta a la crisis no se halla en la sociedad, sino en los arreglos institucionales que intentarán procesar los conflictos entre la norma y la práctica. Y la participación de la ciudadanía se convocará solo para aceptar o no, vía sufragio, los nuevos arreglos.

Esta perspectiva de las personas y su participación reducida a un rol de elector de figuras que, aunque lo representan, una vez en el ejercicio del mandato no han sabido representar sus intereses y necesidades al no lograr los rendimientos inmediatos que el elector espera del ejercicio democrático (Olson 1992); provocando así la pérdida de confianza en el sistema de representación (Ramírez 2011) y el surgimiento del clientelismos que recogen la desazón ciudadana con los rendimientos del sistema político.

En la misma línea de concepción de los actores despolitizados y sin protagonismo que maneja dentro de la ciencia política, se plantea también el concepto de gobernabilidad que según (Pachano 2007) refiere a:

todo el conjunto de instancias y de procedimientos que permiten canalizar las demandas, elaborar y encauzar las respuestas dentro de un régimen democrático y a la vez hacer viable la representación de los ciudadanos en los ámbitos de toma de decisiones. De esta manera, al hablar de gobernabilidad se hace referencia a la calidad de la democracia, ya que ésta debe ofrecer las condiciones adecuadas para cumplir con las funciones referidas a las demandas sociales y para alcanzar los objetivos propios de la representación. (Pachano 2007, 45)

Así planteada la gobernabilidad, en términos de formalidades en cuanto infraestructura institucional y procedimientos; pierde de vista al protagonismo ciudadano, cuando la historia política de las últimas décadas ha hecho visible la importancia la intervención ciudadana directa en los procesos políticos en el Ecuador, que ante la ausencia de instituciones y actores políticos apegados al ideal de las premisas de la democracia liberal, se han producido desde el retorno a la democracia, un permanente surgimiento de actores sociales que incursionan en lo político por vías informales para lograr un lugar en la agenda de la política pública.

El instrumental institucionalista para la medición de la democracia no provee de herramientas que permitan procesar académicamente las actorías que se encuentran fuera del ámbito formal de la política, y que, en el caso de la participación, su mayor expresión durante el periodo post retorno a la democracia se ha dado desde acciones colectivas que no se circunscriben al voto.

2.5. La igualdad universal

Para Simón Pachano:

el primer elemento fundamental de la democracia es la igualdad ciudadana, expresada en términos políticos como el derecho a participar en la conformación del poder y en su gestión. Esta igualdad es la que asegura que se cumpla el postulado del poder del pueblo. Sin embargo, una vez establecida la igualdad se presenta el reto que consiste en encontrar los procedimientos adecuados para que no sea solamente una declaración, sino que se convierta en realidad. (2010, 7)

Entre las críticas que se vierten sobre la democracia representativa y la ciencia política en cuanto a la simplificación del protagonismo de las personas, se encuentra el

principio de igualdad universal que, planteado como base de la legitimidad de las instancias de representación, establece un criterio único para la participación, restringiéndola al acto del voto.

Por consiguiente, la igualdad de los ciudadanos se materializa en la representación. Entonces, es por la existencia de una condición de igualdad que puede producirse la presentación en el marco del derecho de igualdad, el cual, según Pachano (2010, 9), hace posible a la democracia en su manifestación como distribución del poder.

En la esfera de la ciudadanía, el reconocimiento de la igualdad a las personas en los ámbitos: civil, político y social; es el fundamento de la ciudadanía en un régimen democrático, la cual no puede lograrse si no se abandonan los aspectos que determinan las diferencias entre individuos.

Así, la igualdad ciudadana tiene como condición básica al reconocimiento individual de la persona, sin ninguna característica o atributo más que su condición humana. Desde la visión universalista, la aplicación del principio pretende que en la normativa que rige la sociedad, así como en el sistema político, no se exprese tal pluralidad; sin embargo, no se desconoce su existencia.

Según Gray (2001, 11-2), para el liberalismo, las instituciones se conforman como materialización de los principios universales en los que se sostiene la democracia, a través de la aplicación de tales principios es como se llega a la convivencia pacífica entre diferentes. De modo que el liberalismo lleva a un régimen universal y un proyecto de convivencia; sin embargo, al necesitar de la aplicación del principio de igualdad, tanto el régimen universal y el proyecto de convivencia dan la espalda a condiciones de desigualdad basada en la diferencia (étnica, de género, etaria, entre otras) al intentar la homologación de individuos y grupos humanos a través de mecanismos que asumen que las condiciones de exclusión no existen.

Sartori (2001, 82-3) afirma que la noción de un régimen universal es la base un régimen democrático; sin embargo, no logra plantear soluciones efectivas a las diversidades expresadas a través de clivajes que demandan protagonismo en el sistema político en sociedades diversas y fragmentadas.

Taylor (2001, 60-2) señala que el ejercicio del principio de igualdad universal de la democracia, en la práctica enfrenta dos facetas conflictivas: por una parte, el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación determina un trato a similar a todas las personas, lo cual cierra los ojos ante las diferencias que pueden expresar las condiciones

de desigualdad que afectan los derechos de las personas; sin embargo, en el afán de solventar esta situación se plantea el fomento de la particularidad.

Así, nos encontramos ante una paradoja en la que, por una parte, el promover el derecho de igualdad determina negar la identidad subordinándola a la homogeneización establecida por los procedimientos de la democracia, mientras que, por otro lado, el reconocimiento de las diversidades establece que no hay igualdad de trato.

Es precisamente de esa manera que surgió el concepto de identidad y consecuentemente las políticas de la diferencia, las cuales pueden materializarse a través de las llamadas acciones de discriminación positiva que buscan aportar al equilibrio de la balanza en cuanto a grupos humanos y personas que viven en condiciones de desigualdad y desventaja que no les permiten beneficiarse de la igualdad en el mismo nivel que el resto de ciudadanos. Estas buscan resolver diferencias de carácter cultural tradicional antes específicas que solucionar situaciones históricas de discriminación (Kymlicka 1996).

Mientras que para un abordaje de mayor profundidad y amplitud a través de políticas de reconocimiento de las diferencias se hace precisa la incorporación permanente en los cuerpos legales que determinan el ordenamiento jurídico a la vez del sistema político y social para conformar el Estado multicultural.

Tal es el caso del Ecuador con la Constitución de 2008 que establece el Estado plurinacional que fue una demanda impulsada por los pueblos indígenas a través de largos y potentes procesos de exigencia de sus derechos. Sin embargo, más de una década después de puesta en vigencia de la carta magna, se mantienen los procedimientos establecidos, además de la institucionalidad específica establecida para promoverla; sin embargo, las condiciones no han tenido variaciones de fondo que pudiesen dar cuenta de un giro en el Estado hacia la plurinacionalidad. En ese sentido, el institucionalismo aparece nuevamente como una herramienta bastante limitada y enfocada en procedimientos e instituciones.

En países como el Ecuador la imperfección de este principio en el funcionamiento democrático ha sido muy visible en la preponderancia de los intereses privados o de las élites políticas o económicas en las instancias de representación. En ese sentido (Schmitt, 1988, 6) cuestiona a la representación política que sostenida por el principio de igualdad universal mediante el cual se han eligen a los representantes, ha permitido la filtración y reemplazo de la representación política por representación privada; contradiciendo en la práctica la idea de que el principio de universalidad logra la representación de la unidad

de una sociedad, pero que termina siendo tomada por los representantes de intereses sectoriales.

Otro de los efectos provocados por la aplicación del principio de igualdad universal es la homogeneidad social, la cual es un requisito básico del funcionamiento de la representación y de una democracia estable. Para la aplicación de la igualdad en los términos de la democracia liberal es necesario cambiar las lógicas que rigen en una sociedad plural y diversa como es la característica de las sociedades de América Latina. Así, bajo la aplicación de la igualdad universal se difuminan del campo de la representación a las profundas diferencias y desigualdades sociales (Lijphart 1989 11), como también otros factores importantes de la pluralidad como los elementos culturales y étnicos. Al respecto, Pachano (2010, 9) señala que los objetivos y los procedimientos que materializan el derecho a la igualdad pueden ser tergiversados, como sucedió en América Latina y en el Ecuador; sin embargo, según el autor, esto no pone en cuestión la democracia.

Respecto de cómo procesar la heterogeneidad de la sociedad, desde el institucionalismo, Pachano señala la existencia de tres formas no violenta de hacerlo; todas ellas basadas en arreglos institucionales y cada una dando una base distinta para la caracterización de actores de la participación.

En primer lugar, desde la posición de Sartori se plantea la total asimilación de la ciudadanía universal sin reconocimiento de las diferencias que se expresan en la realidad, y tan solo otorgando algunas medidas de discriminación positiva. “Sin embargo, deja sin solución los problemas que se desprenden de las identidades (en el plano cultural, lingüístico, religioso o de cualquier tipo), que no tienen relación necesariamente con reivindicaciones de igualdad de oportunidades o similares” (Pachano 2011, 88).

En segundo lugar, bajo los términos del multiculturalismo se tiene a la integración o inclusión que refiere al reconocimiento de las diversidades y sus especificidades mediante la aceptación de múltiples ciudadanías que son instrumentalizadas en el sistema político mediante instituciones y procedimientos necesarios para darle operatividad en el terreno.

La tercera opción, planteada de manera crítica por Pachano es la autonomía, expresada como la separación en el orden físico y jurídico de los grupos diversos a la que, según el autor, llegan las sociedades cuando llegan a concluir que la convivencia bajo un solo ordenamiento es imposible, constituyéndose estados para los grupos diferenciados

que habiten el territorio. Generalmente esto se implementa con grupos que reivindican su condición de nacionalidad.

El principio de igualdad universal de la democracia representativa es un factor caracterizador de los actores. Bajo la premisa de que los arreglos institucionales influyen y definen a las personas, el principio de igualdad universal determina una condición única para los ciudadanos que trasciende en las características y concepción de la participación; sin embargo, el Ecuador se halla matizado por una amplia diversidad humana, sobre todo por la presencia de pueblos indígenas cuya condición de diferentes les determinó una espiral histórica de subordinación desde el Estado y la sociedad, a lo cual los indígenas respondieron organizándose hasta convertirse en un poderoso actor social y en un actor político muy solvente a través de la conformación de su propio movimiento político, provocando su propio acceso al juego electoral.

Esta realidad ha vuelto al proceso indígena en una parada obligada para los estudios institucionalistas que miran con buenos ojos la manera cómo el colectivo indígena trascendió en el sistema político siguiendo las reglas de la democracia representativa; sin embargo, la contundencia de la acción indígena se produjo desde una combinación de su actoría social que canalizó sus luchas a través de medios no formales, sumada a su actoría política que tomó la fuerza de las organizaciones en sus territorios para la generación de rendimientos en el juego político en instancias formales.

El análisis de este actor dual que en su faceta de movimiento político se acoge a las reglas de la representación y en su faceta de colectivo social cuestiona la democracia liberal y transgredió el orden instituido para reajustarlo hacia el reconocimiento de sus derechos colectivos.

Respecto a la incursión del movimiento indígena en los estudios políticos, autores institucionalistas como Mejía, Freidenberg y Pachano expresan que:

Un tema que ha despertado creciente interés ha sido el surgimiento de los indígenas como actor social a inicios de la década de 1990 y el gran impacto que ha tenido para cuestionar y replantear la concepción y el funcionamiento de la democracia. En la última década, se han producido importantes análisis desde la perspectiva de la acción colectiva y las nuevas formas de representación política (Barrera, 2001; Massal y Bonilla, 2000), en cuanto a la activación de un partido político a partir de la movilización de un clivaje étnico tradicionalmente dormido en una sociedad en proceso de formación (Sánchez y Freidenberg, 1998; Freidenberg, 2004), sus implicaciones para la competencia electoral y partidaria (Mijeski y Beck, 1998), y otros temas que resaltan los dilemas de asimilación democrática planteados por el movimiento indígena. (Van Cott, 1999; Yashar, 2005; Mejía, Freidenberg y Pachano 2005, 152)

Los estudios institucionalistas ecuatorianos valoran la emergencia de Pachakutik como organización política y electoral del movimiento indígena, ya que desde su orientación analítica, tal acción política de los indígenas se ciñó al respeto y aporta al fortalecimiento del sistema político, por tanto, desde los ojos del institucionalismo el movimiento indígena se torna en un actor político y accede a la participación política al inscribirse al juego bajo los términos de la democracia representativa, sin embargo, la lectura institucionalista pierde de vista la importante y trascendente variedad de modalidades de acción que adoptó el movimiento indígena para ganar sus derechos civiles y políticos y que lo convirtieron en el actor político y social más importante de finales del siglo anterior.

Así, la participación indígena solo aparece en el radar de la ciencia política tras el acto de constitución de su movimiento electoral; vaciando de esa manera grandes procesos de acción colectiva que desde la calle lograron tocar las bases mismas del Estado ecuatoriano, poniendo contra la pared a gobiernos para el reconocimiento y vigencia derechos colectivos basados en su diferencia. De ese modo, la óptica institucionalista no solo despolitiza un largo proceso de construcción de poder de los sujetos indígenas, el cual penetró hasta las entrañas de un Estado desigual y excluyente para ajustarlo a sus demandas históricas.

Ahora bien, desde el enfoque de la ciencia política se plantea a los clivajes como causal, entre otras, de la fragmentación de los partidos (Pachano 2007, 115). Por tanto, la expresión de las diversidades territoriales que buscan un espacio en lo político sería un factor que en lugar de fortalecer las instituciones el sistema electoral, aporta a su debilitamiento. Además, que la expresión de las diversidades de corte territorial, generarían un conflicto con el principio de igualdad el cual orienta hacia la homologación de la sociedad y de las regiones y busca generar una representación que exprese lo nacional; sin embargo, en Ecuador, lo nacional es diverso.

Desde esa contradicción, la expresión y la búsqueda de canales de manifestación de las demandas específicas de cada grupo conflictúa con los estándares de representación de una sociedad única. Sin embargo, los trabajos institucionalistas evalúan muy positivamente el surgimiento de Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik como espacio de representación de las demandas indígenas en el sistema político, en cuanto este es una formalización de la acción política en un movimiento político que aporta al fortalecimiento del sistema de partidos y al sistema electoral; pero el surgimiento del Pachakutik no solo es solo una estrategia de inserción en la política representativa, sino

también responde a un proceso de varios años de acción política indígena a través de medios no formales que no comulgan con las prerrogativas institucionalistas, y que al haber acumulado un importante capital político crearon al MUPP como herramienta de ampliar su accionar político que en sus primeros momentos consistía en grandes movilizaciones.

No obstante, el institucionalismo apunta hacia un modelo único de instituciones para un modelo único de sociedades y de individuos. En el caso de Ecuador, las instituciones del sistema político se encontraron con condicionante de mucho peso como son las diversidades geográficas, étnicas, culturales, etc. que no se han tomado como un desafío para la construcción de instituciones que puedan incluir nuevos actores; sino se los ha concebido como un obstáculo que no permite la correcta conformación de los partidos, el sistema político y la democracia.

Bajo esas condiciones del país, el principio de igualdad universal confronta con las diferencias y determina una democracia que en su afán de universalizar la democracia puede excluir a lo diverso. Al respecto Pachano menciona que “La existencia de diferencias es uno de los problemas más engorrosos con los que se enfrentan no solamente las democracias en el quehacer práctico, sino también la teoría democrática. En esta última existe una poderosa herencia de desconocimiento de las diferencias en función de la igualdad ciudadana” (Pachano 2011, 80-1).

Desde esta exposición de motivos se puede entender las serias limitantes analíticas de la ciencia política para con la participación que surge desde iniciativas ciudadanas o que integran a instituciones de gobierno con los actores de las diversidades. Este limitante en el ámbito de las sociedades eminentemente plurales como la ecuatoriana, se da en el sentido de que “sin el reconocimiento de la ciudadanía universal no puede existir democracia ni Estado de derecho, lo que quiere decir que la negación o por lo menos la disminución de ella será motivo suficiente para dejar de calificar como tal a un régimen o para poner en duda esa condición” (Pachano 2011, 87). Planteado así el principio de ciudadanía universal, estaría actuando como un cinturón de fuerza que establece términos inamovibles en cuestiones de diferencias y diversidades.

En esos términos es como se evidencia el limitante analítico del enfoque institucionalista para el estudio de la participación en sociedades plurales y que no cuentan con un régimen democrático consolidado como es el caso del Ecuador. Desde la visión procedimentalista de los teóricos de la ciencia política no se cuenta con

mecanismos que hayan logrado atender a los diferentes requerimientos de una sociedad heterogénea.

2.6. La crisis de representación

La crisis de representación ha sido un fenómeno que ha acompañado al sistema político desde los primeros años del retorno a la democracia. Desde los diferentes enfoques, se lo señala como un problema permanente que ha bloqueado el proceso de consolidación democrática y ha generado una variedad de efectos que han afectado la gobernabilidad. Desde el institucionalismo, la crisis de la democracia refiere a:

la baja capacidad del sistema político para canalizar y agregar los intereses sociales, así como para ofrecer respuestas satisfactorias a todos ellos. En conjunto con el anterior o cada uno de ellos por separado, pueden llegar a configurar una situación en que la insatisfacción con los resultados o con las condiciones de representación alcance un nivel mayor y afecten al conjunto del sistema. (Pachano 2011, 75-6)

Se ubica al origen de la crisis de representación al hecho de que en América Latina la tercera ola de democratización (Huntington 1994) no solo significó el fin de los regímenes autoritarios sino además despertó en la población la expectativa por alcanzar mejores condiciones de vida en una región marcada profundamente por la desigualdad económica y social. De esa manera la población concibió a la democracia como la vía para mejores resultados económicos y sociales que se expresen en mayor bienestar, antes que por premisas y explicaciones del sistema político.

Por consiguiente, la población estableció como criterio de evaluación de la democracia a los resultados tangibles en los rendimientos en términos de bienestar; aunque para la óptica institucionalista, la democracia no puede verse o medirse en función de su capacidad de dar solución a necesidades inmediatas de la población.

Ciertamente, esta toma de posición puede aparecer como un contrasentido con respecto a lo que ocurre en la realidad, donde la democracia se pone en cuestión a diario precisamente a causa de sus resultados materiales. La pérdida de confianza en las instituciones democráticas y en general en la democracia como régimen político es un hecho que se deriva en gran medida de los bajos resultados de las políticas gubernamentales. (Paramio, 1999: 82; Smith, 2005: 19-44; Pachano, 2007: 13-37; Pachano 2011, 52)

Así, ante los problemas de desarrollo, exclusión y desigualdad que no han logrado resolverse en la región, la población se ha desencantado de la democracia, llegando a

cuestionarla y hasta justificar atajos políticos planteados por líderes populistas que han encontrado en los bajos rendimientos económicos y sociales de la democracia el caldo de cultivo para sus proyectos políticos.

2.7. La noción de participación en la democracia representativa

La participación política en lo electoral ha sido la manera más habitual de concebirla, teniendo al sufragio como su forma de expresión más difundida y reconocida por la literatura de la ciencia política, remitiéndose estos estudios a más de 70 años con los trabajos de Lazarsfeld, Berelson y Gaudet (1948).

La importancia que llega a tener el voto bajo esta óptica teórica llega incluso a reconocer a la abstención electoral como una forma de participación y expresión (Freidenberg y Pachano 2016, 169). Así, desde el institucionalismo la concepción de la participación política se halla vinculada al voto, derivándose al campo del funcionamiento de los partidos.

De ese modo la participación, se inserta en el sistema electoral como el ámbito conformado por el conjunto de procedimientos y normas dispuestos para la participación y la representación, a través del cual se configuran las instancias de gobierno y de toma de decisiones (Pachano 2007, 7-8). Por tanto, la participación se circunscribe únicamente en las instancias establecidas por la normativa vigente enfocada en lo electoral.

En ese sentido Córdova (2011, 277) señala que las elecciones son “el elemento central de la participación democrática”, además de constituir la base misma de la democracia representativa.

Freidenberg y Pachano (2016), Quintero (2005) y Pachano (2007) señalan como participación al sufragio, y miden la participación en términos del número de personas que acudieron a votar, así, se entiende como una buena participación al hecho de que un número superior al promedio de ciudadanos haya acudido a las urnas, dejando poco espacio de análisis en un país en el que el voto es obligatorio.

Anclada de esa manera la participación al voto, se deja por fuera cualquier otra forma en la que la población lleva a cabo acciones de incidencia política. Un ejemplo de esa perspectiva se puede ver en la siguiente cita: “Si en 1978-1979 votaron un poco más de dos millones setecientas mil personas, en 2010 el registro superaba los diez millones. El crecimiento refleja la participación de nuevos grupos y supuso la inclusión de demandas y temas ausentes hasta el momento” (Freidenberg y Pachano 2016, 168).

Basabe, Pachano y Mejía (2010, 67) indican que la participación electoral ha tenido un incremento progresivo a través de diferentes disposiciones normativas que han ampliado la población votante en base diversas condiciones del voto establecido como un derecho y a la vez como una obligación para los mayores de 18 años y se volvió facultativo para los jóvenes de 16 a 18 años, así también para miembros de las fuerzas armadas, la policía y personas que superen los 65 años de edad.

De ese modo, los ecuatorianos al cumplir los 18 años, pasan automáticamente al registro electoral como votantes. Además, que de la mano con el retorno a la democracia en 1979 se produjo la inclusión al sufragio de la población analfabeta compuesta de manera mayoritaria por población indígena, provocando así la integración a la participación electoral de los pueblos indígenas. En el caso de la participación femenina en elecciones, se han establecido estímulos para un progresivo aumento de la presencia de las mujeres en las papeletas electorales.

De esa manera, desde el análisis institucionalista, las condiciones de participación política en el Ecuador estarían en excelentes condiciones, sin embargo el mismo Basabe concluye respecto del sistema electoral, la incapacidad de representar de manera efectiva las preferencias de la ciudadanía, de modo que en la realidad las optimistas cifras de participación en elecciones de la población ecuatoriana, contrasta con los reales alcances de esa participación política que se diluyen en las insolencias del sistema electoral.

Para Nohlen (2008, 139), el acto electoral del ciudadano involucra un acto de participación a través del que expresa su voluntad política, en un proceso que involucra: el relacionamiento entre elector y elegidos, conocimiento, responsabilidad e identificación con las opciones políticas en juego. Así se establece al sufragio como la vía por la cual puede la sociedad insertar en el sistema político sus requerimientos.

Bajo ese enfoque debe ser la sociedad que debe construir la respuesta a sus requerimientos ajustándose a los términos que le plantea el sistema político; sin embargo, en el Ecuador y varios países de la región la crisis de la representación y la pérdida de confianza en el sistema político se produjo en razón de que este no logró sintonizar con las aspiraciones de la población y los sujetos sociales optaron por vías no formales ni institucionales para colocar en la agenda estatal sus intereses y que por no haberse canalizado a través de las instituciones del sistema político no se toman en cuenta como participación en los estudios de la ciencia política.

Ahora bien, los estudios de ciencia política conciben a la participación, ligada a las organizaciones políticas que actúan dentro de las democracias modernas. Se la ubica

en la conformación y el funcionamiento de los mismos. En la primera se asume como participación la posibilidad del individuo de integrarse como militante de estas organizaciones políticas. En el segundo caso, la participación se da en los diferentes espacios que involucra el funcionamiento del partido, en los que el afiliado puede participar en los procesos democráticos al interior de la tienda política en la toma de decisiones, eligiendo o siendo elegido para la representación de la organización en procesos de elecciones popular de autoridades.

Dentro del mismo enfoque electoral y partidista de la participación, hay concepciones que intentan ampliar la noción de la misma, intentando visualizarla en otros momentos y espacios de lo electoral, uno de los trabajos de amplio reconocimiento ha sido el de Lester Milbrath (1965, 17) quien plantea la tesis de que la participación política de las personas se clasifica en forma de pirámide que, en una trayectoria de la base hacia la cumbre, ilustra de menor a mayor, las acciones a través de las que las personas realizan su participación en el sistema político.

Bajo la lógica de la pirámide, las personas iniciarían en su nivel más básico hacia el de mayor involucramiento con: la exposición a estímulos de índole político, involucrarse en discusiones políticas, portar un botón o un emblema distintivo de un partido político, tener contacto con políticos, realizar donaciones a un candidato o un partido político, acudir a un mitin político, aportar con tiempo personal a una campaña política, ser militante activo de un partido político, tener participación en reuniones estratégicas de la organización política, solicitar recursos económicos para la actividad política, participar como candidato a una dignidad de elección popular o dirigir una organización o partido político.

Sin embargo, ninguna de las opciones mencionadas implica el involucramiento en la toma de decisiones, por tanto, se estaría hablando de una participación política indirecta, sin efecto en las decisiones,

Un criterio básico para discriminar lo que corresponde o no a participación desde el enfoque institucionalista es la diferenciación entre representación política y representación social. Para Pachano (2007, 155), la representación social asume los intereses de grupos específicos y delimitados, esta representación se produce a través de acciones directas y vinculantes de grupos sociales; mientras que la representación política toma distancia de intereses particulares y acciones vinculantes, rigiéndose a los procedimientos formales para el procesamiento de las demandas y del interés general, ya

que “El mandatario no debe representar los intereses de una parte de la sociedad sino del conjunto de esta” (Pachano 2010, 10).

Bajo estos parámetros, el enfoque institucionalista de la participación no considera participación política a las acciones individuales y colectivas que intentan insertar en la agenda de gobierno sus demandas particulares o la representación de grupos específicos de ciudadanos que demanden la atención de la política pública a sus demandas de grupo.

Es precisamente la confusión entre las dos formas de participación (política y social) que, según Pachano, han aportado a la no consolidación del sistema político ecuatoriano. Esta confusión se ha hecho presente en los procesos de reformas a diversos componentes del sistema; y por otro lado, el paso de las personas de la representación social a la representación política ha provocado la inserción de intereses y representaciones particularistas en instancias de representación de intereses nacionales.

Por consiguiente, la democracia representativa y democracia participativa entran en un juego de redefiniciones que terminan por mezclar criterios y procedimientos que debilitan a la institucionalidad democrática, tal como los autores institucionalistas señalan que sucedió en el último proceso constituyente que incorporó una serie de modalidades de participación casi en las mismas condiciones de las instancias representativas.

Respecto de los mecanismos de la democracia participativa, desde los estudios institucionalistas no se los desconoce, y se los señala en los siguientes términos:

Una primera forma de participación de la sociedad es la que se manifiesta en la elección de los representantes, pero junto a ella existe una segunda forma que es la que se expresa en el papel activo de la ciudadanía a lo largo de todo el proceso político. Fuera de los momentos electorales existen múltiples actividades que deben ser desempeñadas directamente por la ciudadanía, esto es, sin la intermediación de sus representantes. Estas actividades se refieren básicamente a la definición de políticas, elaboración y ejecución de planes y proyectos, control de las acciones y toma de cuentas de los ciudadanos a los mandatarios y a las instituciones democráticas. (Pachano 2010, 11)

Sin embargo, posteriormente el mismo autor invalida a la participación fuera del voto en los siguientes términos:

Todas esas formas de participación deben ceñirse cuidadosamente al principio de igualdad ciudadana que, como se ha visto, rige a la representación. La pregunta en este aspecto es cómo lograr que esa misma igualdad ciudadana se exprese y se respete en las diversas formas de participación. La representación, como se ha visto, lo logra por medio de la igualdad del voto, pero esto es algo que presenta mayores complejidades cuando se trata de la participación directa. Dado que esta última no puede ser realizada por medio del voto (ya que dejaría de ser participación y se convertiría en representación), es necesario encontrar procedimientos alternativos que respeten la igualdad ciudadana. El problema es que ninguno de los existentes o de los que potencialmente puedan ser

utilizados (asamblea, consejos ciudadanos, entre otros) cumplen con esa condición de la igualdad. Por el contrario, todos ellos materializan las diferencias sociales y crean inequidades entre los diversos grupos sociales. (Pachano 2010, 11)

De esa manera, aunque, por una parte, se expresa el reconocimiento a las formas de participación no representativa; por otra parte, se le quita validez por no regirse al principio de un ciudadano un voto y no tener la capacidad de representar los intereses generales de la población por no producirse mediante procedimientos que recojan la voluntad de la mayoría de los ciudadanos sino tan solo representa la voluntad de algunas personas que se involucran en el espacio de participación.

Por consiguiente, para la ciencia política, las otras formas de participación, aunque reconocidas en su existencia, carecen de valor, ya que la ausencia de mecanismos de selección de los participantes de carácter universal invalidaría y deslegitimaría a las instancias de participación no electoral. Así, bajo este enfoque el análisis de la participación se bloquea desde el señalamiento que rompen principios provenientes de la democracia representativa y el análisis se queda ahí sin ir la capacidad de profundizar en la reflexión de las diferentes experiencias que han tenido impacto y que tienen vigencia en la realidad.

Esta concepción llega incluso a posiciones maniqueas que invalidan todo aquello que no se produzca a través del voto popular. Para citar un ejemplo, en el caso del dispositivo de participación de la silla vacía se argumenta que “Así mismo, es muy discutible el derecho a voto de quien ocupa la silla, ya que, en caso de que se la asigne a una sola persona u organización, constituirá la instauración de un privilegio y, en caso de que se la asigne a varias personas y organizaciones, será imposible establecer reglas claras para el procesamiento de la votación” (Pachano 2010, 25-6).

De ese modo, la rígida aplicación del principio de igualdad lleva a posiciones bastante polarizadas de que si no se representa a todos no se puede representar a nadie; sin embargo, la realidad de los países latinoamericanos ha mostrado que la existencia de minorías o grupos excluidos en sociedades profundamente desiguales ha determinado que la voz y los derechos de estas minorías se alcancen desde fuera de las instancias de representación.

En el caso ecuatoriano, en el año 2008, el proyecto político en el gobierno en procura de lograr una democracia más amplia dio un elevado énfasis y protagonismo a la participación a través de su institucionalización vía Constitución, desplegándola en varias formas, como: principios, derechos, institucionalidad y mecanismos específicos en

diferentes niveles de gobierno; la cual, según autores institucionalistas, aporta al debilitamiento de la democracia representativa. Basabe, Pachano y Mejía señalan al respecto que la Constitución:

El art. 100 plantea que: “En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad”. Por consiguiente, dicha disposición coloca a los mandatarios de la ciudadanía, que han recibido un encargo por la vía electoral, en el mismo nivel [...] Tal rasgo institucional conducirá, por tanto, a erosionar la voluntad de los electores, sometiéndola a las decisiones de pequeños grupos. (Basabe, Pachano y Mejía 2010, 79)

Son muy pocos los países de América Latina que no hayan incursionado en algún tipo de “cirugía mayor” institucional en los últimos años (Altman 2010, 9). En ese sentido, Ecuador y su proceso constitucional del año 2008, forman parte de una tendencia de gobiernos de izquierda por implementar reformas a sus instituciones. De esa manera el arribo de la revolución ciudadana al poder provocó en términos generales un golpe de timón que reorientó los trabajos institucionalistas hacia los nuevos fenómenos y procesos -que no fueron pocos- en la vida política del Ecuador.

La llegada de Rafael Correa a la presidencia en el 2007 inauguraba una época de cambios en varios niveles y ámbitos de la política nacional: las instituciones, las relaciones Estado-sociedad, en los actores, en las normas, etc. dejando atrás el periodo de dos décadas y media de negociaciones y bloqueos entre poderes, pasando así a un nuevo periodo en el que el preeminencia del Ejecutivo prácticamente no conoció contrapesos que puedan bloquear las pretensiones del presidente y su movimiento político, así como no halló rival electoral que obstaculice su racha de victorias en las urnas, con lo que consolidó el dominio político sobre instituciones y funciones del Estado, acompañado de altas cifras de popularidad durante todo el periodo de gobierno.

En esta etapa del país la literatura institucionalista se concentra también en el análisis de la figura de Correa que, con una retórica *anti stablishment* (Collins 2014; Wolf 2016) logró conformar un régimen hiperpresidencialista (Freidenberg y Pachano 2016); así como en evaluar la calidad de democracia y medirla en función de varias de las dimensiones de la poliarquía de Dahl, varios intentos de definir el tipo de régimen enfatizando en aspectos relacionados con prácticas autoritarias, los arreglos institucionales determinados por la Constitución del 2008, el inédito fenómeno electoral correísta, las características populistas del régimen, y en el campo de la participación acapara los análisis de la institucionalidad del Consejo de Participación Ciudadana y

Control Social; mientras que las nuevas disposiciones que institucionalizan la participación ciudadana en instancias estatales, apenas se nombran, se enumeran pero sin análisis, y son más bien los trabajos de corte estructuralista desde donde se le otorga atención al tema

Además, tenemos que en la literatura institucionalista el uso del término participación en la época del gobierno de la revolución ciudadana abre una nueva línea de significación de la tradicional comprensión de la participación en el marco del sistema de partidos como el ejercicio de los derechos políticos que el ciudadano puede realizar al interior de un partido político como militante, así como también la comprensión enmarcada al sistema electoral en que la participación se asocia con como conducta electoral en la expresión de las preferencias político partidistas del ciudadano, y como la manera de expresar su inconformidad con el sistema. Al venir la época correísta el significado otorgado desde los estudios de la ciencia política se amplían hacia el planteamiento de la participación estatizada.

Respecto de la poca compatibilidad de la participación con el principio de igualdad universal, Basabe, Pachano y Mejía (2010, 147) explican que la concepción de democracia que se plantea desde la Constitución “socava el principio básico de la igualdad política de la ciudadanía”. De acuerdo con los autores la actual infraestructura constitucional plantea modalidades de participación corporativas que se oponen a la representación popular que se expresa en la igualdad del voto.

En ese sentido, señalan (Freidenberg y Pachano 2016; Pachano 2007) que la mejor vía no es la que apunta a lograr mejores tipos de democracia como lo plantean quienes impulsan reformas encaminadas hacia conseguir mayor participación, las cuales terminan por debilitar la democracia representativa, provocando efectos de desinstitucionalización adversos para logro de un orden integrador del sistema político.

De esa manera se plantea desde trabajos de ciencia política ecuatoriana un conflicto representación vs participación, bajo la tesis de que el fortalecimiento y ampliación de nuevas líneas de participación en el entramado público provocan un debilitamiento de la representación y por ende un contrapeso para el proceso de consolidación democrática.

2.8. Las deficiencias del sistema político ecuatoriano

Luego de tres décadas de gobiernos elegidos por sufragio universal, Ecuador presenta serias deficiencias en las dimensiones constitucional y social de la democracia. [...] A pesar de que el presidente Correa ha contado con todas las condiciones para propiciar un cambio en las formas de gobernar el país, las viejas prácticas caudillistas, la violación de la ley y el clientelismo son aún rasgos esenciales de la vida política en el Ecuador. (Basabe 2009, 381)

El sistema político ecuatoriano luego de la transición a la democracia no ha logrado la consolidación de su democracia al adolecer de una inestabilidad permanente, el personalismo, un sistema de partidos fragmentado, y pobre enraizamiento de las instituciones (Freidenberg y Pachano 2016; 2004). Al respecto, Simón Pachano señala que:

entre las características del período transcurrido desde el retorno al régimen de derecho se destacan la permanente inestabilidad, la fragmentación del sistema de partidos, la personalización [...] Si bien es verdad que estos problemas se derivan en gran medida de factores ajenos al nivel institucional -y tienen relación con determinaciones estructurales así como con las conductas, los valores y las percepciones de los individuos y de los grupos sociales-, no es menos cierto que aquel influye decisivamente en su configuración. (Pachano 2007, 43-4)

Bajo esas condiciones, se tiene que la democracia en Ecuador desde los años 90 hasta mediados de la primera década del siglo XXI, fue de las de mayor inestabilidad en la región (Mainwaring y Scully 1996; Payne, Zovatto y Mateo 2006). Todo esto ha provocado un proceso de institucionalización diferente al ideal planteado por el ideal propuesto por los trabajos de la ciencia política, ya que “El Ecuador es un caso claramente ilustrativo de “la otra institucionalización” sobre la cual llama la atención Guillermo O’Donnell (1996)” (Pachano 2004, 111).

Es probable que el conjunto de problemas reseñado conduzca a democracias débiles en términos de representación y de participación ciudadana, con ciudadanos no sólo poco comprometidos con los valores democráticos, sino incluso adversos a ellos, y con instituciones debilitadas por sus propios elementos constitutivos. (Pachano 2007, 200)

Por tanto, es notorio que los regímenes democráticos en la región no lograron instituciones sólidas que, si bien no refieren a la inexistencia de democracia, sí dan cuenta de un sistema amorfo como el que señala O’Donnell (1996) como “el nuevo animal” que refiere a la disforme institucionalización democrática que se estableció en los países andinos y que no logra alcanzar los objetivos propuestos para el régimen democrático y

más bien generen modalidades nuevas que no decantan en regímenes autoritarios, aunque sí manifiestan rasgos de ellos.

2.9. Observaciones al enfoque institucionalista

En términos generales los limitantes del enfoque institucionalista para el estudio de la participación apuntan hacia la poca capacidad de análisis del poder y las dinámicas que se producen en el campo de las relaciones entre actores. Estas limitaciones se dan en el carácter normativo y comparativo de este enfoque que se orienta a evaluar la distancia entre la realidad institucional y las premisas de lo que es una democracia consolidada. Su centralidad en las instituciones y la premisa de que son ellas las que determinan a los actores, hace que este enfoque pierda de vista las acciones de los actores sociales, que, si bien no forman parte de las instituciones, han tenido una elevada trascendencia en la historia reciente desde el retorno a la democracia.

Por otra parte, es claro los ideales de la democracia representativa no se han cumplido en el Ecuador, país considerado por la óptica de Guillermo O'Donnell una democracia delegativa, por ende, sus instituciones no garantizan el cumplimiento del propósito democrático con el que fueron creadas, sino que el poder de la autoridad central subordina a las instituciones (O'Donnell 1997, 288) orientando su funcionamiento hacia la acumulación de poder del mandatario.

Con este importante contraste entre el ideal teórico y la realidad producida en el país, el análisis institucionalista se enfoca en la medición de las distancias que separan los postulados de la representación en relación a las realidades de los diferentes ámbitos del régimen de la democracia, quedando el ámbito de la participación con pocas posibilidades de lectura y confinado a la comparación del número de votantes entre cada proceso electoral.

En cuanto a la presencia de la participación en la literatura de las ciencias políticas, se tiene que los institucionalistas ecuatorianos se han abordado en cuestiones de participación ciudadana casi únicamente al apareamiento del Consejo de Participación Ciudadana y control Social (CPCCS), institución que supedita el debate sobre la participación local que se considera prácticamente inexistente para el institucionalismo salvo por su presencia en la Constitución, de esa manera encontramos que no hay cabida en la perspectiva de los estudios institucionalistas para el análisis de la participación del

nivel local, y mucho menos se plantean herramientas de estudios de estos procesos políticos locales.

En ese sentido, la vocación de los estudios de la ciencia política es hacia los análisis macro del sistema político, así como de sus componentes, de modo que situaciones de carácter micro, como lo es la participación en lo local no son de interés para este enfoque, a la vez que no se ha desarrollado instrumentación de análisis de esa temática específica, pese a que en el nivel local es en donde se manifiestan los efectos del funcionamiento de las instituciones. Por consiguiente, el alcance de la analítica de la ciencia política apenas logra identificar los mecanismos participativos y si están operando o no en términos normativos, más no en términos de las relaciones de poder que se producen a interior de ellos.

Finalmente cabe señalar que la participación desde la óptica institucionista se rige desde el principio del monopolio de la representación de los partidos políticos, sin embargo, ante la incapacidad de estos de canalizar las demandas y aspiraciones ciudadanas, han surgido diversas formas de acción desde la propia sociedad a través de las cuales las personas intentan procesar sus demandas de manera directa ante el gobierno, las cuales han dado origen a una variedad de formas de participación social que han trascendido en lo político logrando respuestas importantes como sucedió con el movimiento indígena. Sin embargo, estos fenómenos no son leídos desde la perspectiva de la ciencia política.

Mientras que desde la analítica de la gubernamentalidad este monopolio de la representación podría entenderse como una forma de dirección de la conducta de la población que apunta a despolitizar a la población al no darle más opción de transferir su capacidad de acción política a los representantes a través de su voto. Sin embargo; al no encontrar respuesta a sus aspiraciones en la representación, la población subvierte sus relaciones de dominación a través del sistema político y articula diferentes recursos expresados en diferentes tipos de movilización para ejercer un poder directo con el cual hacer primar sus intereses en la agenda del gobierno.

3. El enfoque de la cultura política

En este enfoque, el eje del análisis se traslada a la población, a diferencia de la ciencia política que se centra en las instituciones. Bajo esta óptica, la participación se expresa como la vía por la cual la ciudadanía ante las falencias de las instituciones

formales de la representación que no han logrado canalizar las demandas y aspiraciones de la sociedad, opta por las vías no formales para insertar sus intereses en el gobierno; y surgiendo así fenómenos como el populismo que reivindica la identidad y la legitimidad del pueblo, otorgándole un canal de participación directa en la construcción de un proyecto político bajo la figura del líder redentor.

A manera de contexto, se puede señalar que, los años 80 en América Latina son conocidos en lo económico como la década perdida; sin embargo, desde la perspectiva de Lazarte (1993, 597-80), en lo político fueron años de ganancia en el sentido que de manera unánime la región adoptó el régimen democrático representativo como modelo político, lo que involucró que los regímenes autoritarios sean desplazados por sistemas políticos basados en la selección de autoridades mediante el voto popular expresado bajo condiciones de pluralismo político. Los países del continente llegaron a un consenso sobre el valor de mantener y consolidar la democracia como sistema de gobierno y convivencia.

De acuerdo a las premisas normativas de la democracia liberal, bajo los términos contractualistas el ciudadano acepta la representación y de manera responsable y consciente ejerce su mandato en el acto electoral; mientras que la autoridad recibe su cargo renunciando a su interioridad personal y subjetiva para recibir el poder que las personas le conceden para el cumplimiento de sus responsabilidades sujetas a rendición de cuentas.

Ahora bien, en el ejercicio del poder en el Ecuador, tales supuestos no han logrado institucionalizarse (Bustamante 1996, 353), pues luego de varias décadas de funcionamiento del régimen democrático en la región, se manifestó la desafección y el desinterés de la población hacia la participación democrática en los espacios formales del sistema político, como lo demuestra el incremento del ausentismo en los procesos electorales, y el surgimiento de movimientos políticos y liderazgos populistas que han disminuido el protagonismo de los partidos políticos (Freidenberg y Pachano 2016), estimulando así la proliferación de canales informales de procesamiento de la política y abriendo diferentes vías para la participación y dotándole de nuevos sentidos.

El estudio de la cultura política, así como el del sistema político, se han producido casi de una manera paralela en el Ecuador, surgiendo con mayor fuerza en la década de los años 90. Desde diferentes abordajes, tanto sistema político como cultura política han tirado líneas críticas entre ellos para afianzar sus explicaciones de la vida política ecuatoriana.

El enfoque de la cultura política surge como otra manera de leer la situación de la democracia en el Ecuador, vista desde la conducta de la sociedad, la conformación de la mentalidad política y social y la influencia que esta tiene en el debilitamiento de las instituciones. Desde esta perspectiva se problematiza la cultura política de la ciudadanía y los actores políticos a través de intentar definir los factores que influyen en el consciente colectivo para dar explicación a sus decisiones.

En estos trabajos políticos el análisis se pasa al lado sociológico sin desanclarse de las premisas referenciales del análisis de la ciencia política como es son las instituciones liberal democráticas, ya que se analiza el comportamiento de la sociedad a la luz del deber ser de las instituciones del régimen democrático. Desde esta perspectiva, la participación se conecta con el populismo que la expresa en términos de involucrarse y tomar parte de la masa a la que el individuo se conecta desde un sentido de propósito, generando un vínculo existencial del sujeto con el movimiento político dirigido por un líder redentor.

En la literatura ecuatoriana sobre la cultura política, aparecen los nombres de Felipe Burbano de Lara y Fernando Bustamante como reconocidos teóricos de este enfoque que se alinea a la tesis de Almond y Verba (1989) que explican que los problemas de gobernabilidad se producen por la falta de congruencia en las relaciones entre las instituciones y la cultura política.

Así, la cultura política se torna en problema, limitante y obstáculo para la consolidación de la democracia, la cual demanda en los actores una “cultura cívica” expresada en términos de modernización de la sociedad; sin embargo, bajo el enfoque culturalista, las disfunciones de las instituciones políticas en América Latina se explican por la no adaptación a las premisas de la cultura cívica de países con sociedades modernas y democracias estables como Estados Unidos o el Reino Unido.

Desde esa perspectiva, países como el Ecuador se encuentran sujetos a conformar instituciones funcionales a una cultura política no democrática; en consecuencia, los procesos políticos se producen más allá de las instituciones, en la arena de la política informal. Por consiguiente, si no hay cambios en la cultura política, no hay consolidación democrática.

En ese sentido, Burbano de Lara (2003, 34-35) indica que el conjunto de reformas a la infraestructura institucional no han podido resolver los problemas de inestabilidad política, desplazando así la atención del campo del sistema político hacia el de la cultura política propuesta como la variable que permite explicar las crisis políticas y las

dificultades que la democracia encontró en el camino y que no le permitieron consolidarse en el Ecuador tal como habían proyectado las premisas de las teorías de la transición. Esto llevó a proponer la existencia de una disociación entre las prácticas de actores políticos y sociales, a la cuales le subyacen fuertes condicionamientos y contradicciones de las costumbres arraigada en la cultura política y de las normas instituidas por la representación.

Así se plantearon tesis culturalistas orientadas a explicar el por qué las reformas a las reglas del juego político, también llamadas “arreglos institucionales” no consiguieron cambiar las prácticas de los actores y transmitir los valores cívicos, así como tampoco pudieron resolver los bajos rendimientos del sistema político, junto con el progresivo debilitamiento de su legitimidad, derivando en crisis de gobernabilidad.

Así, a diferencia del enfoque institucionalista, los trabajos de la cultura política ecuatoriana plantean una perspectiva diferente de la democracia, la cual es concebida un proceso que no se cierra en las instituciones y que no solo se procesa mediante arreglos institucionales, abriendo así el campo de la democracia y planteándolo como un proceso en construcción desde las acciones de actores políticos y sociales, teniendo en cuenta el peso de las tradiciones arraigadas en la cultura política ecuatoriana, sin la necesidad de sujetarse a las premisas de la ciudadanía cívica (Burbano de Lara 2003, 57).

De ese modo surgieron los estudios de la cultura política en trabajos como el de Fernando Bustamante (1996) que explica que los problemas de disfunción entre sistema político y cultura política se deben a que la cultura política ecuatoriana carece de un ethos moderno, considerado como la base del funcionamiento de los sistemas políticos, ya que estos necesitan una contraparte de comportamiento racional provocado por la cultura cívica moderna en los actores.

Por otra parte, encontramos que, en la producción intelectual ecuatoriana sobre estudios políticos, el populismo corresponde a todo un amplio y característico componente que goza de un desarrollo metodológico y conceptual, sumado a la importancia ganada dentro de la literatura política en el país, e impulsada por una variedad de orientaciones y autores que han enriquecido esta rama de los estudios políticos:

La producción sobre este tema ha adoptado estrategias analíticas diferenciadas y se ha enfocado sobre dimensiones específicas. Así, se encuentran estudios de populismo en cuanto a movimiento político (Cueva, 1988; Quintero, 1980; De la Torre, 2001); como discurso de interpelación a las masas (Burbano, 1989; Guerrero, 1990); como instrumento de liderazgo político (Martz, 1983; De la Torre, 2000), como régimen de gobierno (Acosta, 1996), en relación al clientelismo (Menéndez Carrión, 1986; León, 1987;

Guerrero, 1994; Pachano, 1999); respecto de las relaciones de dominación social y en su vertiente regional que lo vincula con la cultura política. (Andrade 2001; Mejía, Freidenberg y Pachano 2005, 151)

Ahora bien, el estudio de la cultura política ecuatoriana se lo ha realizado mayormente desde la gobernabilidad como perspectiva. Bajo esta óptica, la cultura política se analiza desde un marco normativo en función del deber ser. Franklin Ramírez (1999) critica este abordaje, en el sentido de que el análisis se decanta por observar el distanciamiento de las prácticas y valores de la cultura política con respecto de las normas y procedimientos de la representación, en lugar de enfocarse en los sentidos que los actores inscriben en su comportamiento y en la lucha que se despliega por los sentidos de la democracia y de la vida política.

De modo que el enfoque normativo se basa en estudiar a la cultura política desde lo que no es, desde sus vacíos o limitaciones vistas desde el enfoque institucionalista. Al respecto, Burbano de Lara (2003, 42) explica que las razones de un enfoque normativo de la cultura política enmarcada en reglas institucionales respondía a que el proceso de consolidación democrática requería la resignificación de la prácticas políticas que permitan insertar el juego político de los autores en las instituciones, y de esa manera poder legitimarlas como las vías idóneas de mediación, resolución de problemas y conflictos, además de construir desde sentidos comunes metas colectivas.

Desde el enfoque de la gobernabilidad, la consolidación de la democracia es impensable si no se logra al mismo tiempo afirmar una cultura institucional, que permita que los actores políticos se rijan bajo un conjunto de reglas compartidas con el sistema institucional, en lo que desde varios autores se ha denominado “el pacto fundacional del juego político”. Así, la problemática de la gobernabilidad como base de los estudios de la cultura política y las instituciones, sacó a la superficie su complicado y contradictorio relacionamiento en la vida política ecuatoriana que presenta discordancias entre la normativa institucional y las prácticas políticas.

Lo interesante es que el discurso original, en lugar de moverse hacia el encuentro de sus falencias culturales, de resolver su poca capacidad para articular la vida política con la trama cultural de la sociedad -tanto étnica como popular- se volcó hacia la ingeniería institucional, la cual se convirtió, a través de la reforma política, en un atajo para evadir sus falencias culturales. El énfasis se puso en los rediseños del sistema institucional de la política como instrumento para alcanzar la anhelada gobernabilidad. (Burbano de Lara 2003, 49)

En cuanto a la concepción de la participación en estos trabajos, se genera desde una de las nociones de la cultura política en la que hay un acuerdo entre los autores más importantes en esta línea de estudios, la cual plantea que en el Ecuador es que la cultura política y el fenómeno del populismo han provocado la incorporación de las masas en el escenario político y el apareamiento de proyectos y discursos redentores de las multitudes populares (De la Torre y Peruzzotti 2008; Bustamante 1996; De la Torre 1996), las cuales según Roberts (2008) responden a las condiciones de profunda desigualdad de las sociedades latinoamericanas, y que han provocado el resurgimiento del populismo como efecto de la carencia de solidez de las instituciones políticas; sin embargo, para autores como De la Torre y Peruzzotti (2008, 11) el populismo en América Latina no se enmarca en una época o en un proceso específico y más bien corresponde a una faceta recurrente del ecosistema político del continente.

Es así que, a través de fenómenos de la política como el populismo, las personas han encontrado un canal de participación en lo político que la democracia representativa no pudo otorgarles, ya que, contrariamente a los pronósticos y proyecciones de los teóricos de la transición y la consolidación democrática, se fueron conformando formas institucionales diferentes a las esperadas, surgiendo las llamadas democracias delegativas y los llamados neopopulismos.

Esa visión de la participación, está ligada, además, a la concepción de los estudios de la cultura política respecto de la relación ciudadanos-instituciones que, al contrario del enfoque institucionalista, los estudios de la cultura política nacional señalan que los comportamientos de las personas son los que influyen al comportamiento de las instituciones. En ese sentido Verduga (1996) señala que:

De acuerdo con esto, el mal desempeño de las instituciones puede estar vinculado a determinados contenidos subjetivos y mentales presentes en las prácticas de los ciudadanos. La aplicación de estos contenidos tendría por efecto un conjunto de conductas habituales y ampliamente difundidas que socavarían la operación de la vida política. (Bustamante 1996, 345-6)

3.1. El problema de la débil cultura cívica ecuatoriana

El estado moderno representa la cristalización de conductas a través de las cuales los sujetos constituyen un orden basado en normas reguladoras tales como el respecto al “estado de derecho”, al imperio de la ley, la lealtad a un orden impersonal que no hace acepción de personas [...]. La crisis de gobernabilidad y eficacia estatal sería el resultado de esta carencia de sujetos capaces de funcionar en el marco de las demandas que la modernidad plantea a la esfera pública. (Bustamante 1996, 343-7)

Para Pablo Andrade (2003, 251), el problema de la cultura política en el Ecuador se produce en torno al proceso de modernización artificial que no ha logrado cuajar en la sociedad. Según el autor, el planteamiento democrático descansaba sobre una noción contractualista de la democracia y la modernidad, y no en una propuesta de la nación desde la cultura. Por consiguiente, los actores sociales y políticos aparecen contruidos artificialmente y de acuerdo a la imagen establecida por la modernidad.

Con el advenimiento de la transición a la democracia a fines de la década de los 70, se pensó que vía modernidad se dejaría atrás la sociedad oligárquica y las formas de feudalismo que sobre todo en la Sierra ecuatoriana estaban ampliamente difundidas; además se suponía que este proceso se irradiaría sobre otros elementos del pasado político nacional como el populismo junto con la cultura política vinculada a esta forma de acción política. Así, el proceso de transición y consolidación de la democracia en el Ecuador venía con la premisa de provocar un rompimiento con el pasado.

Por su parte, Burbano de Lara (2003, 34-5) señala que el problema de la modernidad en la cultura política ecuatoriana, no solo remite a la falta de modernidad y racionalidad en el comportamiento de las clases populares, sino también que las élites comparten la misma tradición política a través de la que históricamente se han relacionado con las masas populares, y mediante las cuales han mantenido relaciones de dominación. De esa manera, el relacionamiento élite-pueblo, se da bajo un pacto contrario a las identidades modernas.

En suma, el defecto de la cultura cívica ciudadana se vincularía a una incapacidad para asimilar, poner en práctica y comprender los valores, creencias e ideas que constituyen el espíritu de la modernidad. El estado ecuatoriano requiere orientarse de acuerdo a este espíritu, concebido como núcleo constitutivo de la posibilidad de un funcionamiento racional de la política. Sin embargo, sus integrantes o sujetos, no pueden adaptarse a ello puesto que algo en su proceso de formación como tales impide sistemáticamente que puedan asimilar y darse una identidad propiamente moderna. (Bustamante 1996, 347)

En la óptica de Gino Germani (1971), el populismo en América Latina corresponde a una etapa del proceso de modernización; por consiguiente, el populismo se asumía como un fenómeno regional que desaparecía desplazado por los efectos de la modernización; sin embargo, en Latinoamérica reaparece en diversas formas: populismo clásico, neopopulismo, populismo radical (De la Torre 2009; Roberts 2008); negándose a desaparecer en contra de los pronósticos de un importante conjunto de teóricos.

Al respecto, Carlos de la Torre (2009, 24) indica que el más de medio siglo que el continuo surgimiento de populismos en la región parece no llegar a la tan largamente esperada modernización, y más bien sería de considerar al populismo como la vía a través de la cual los sectores populares han podido acceder a la participación política.

El estado moderno representa la cristalización de conductas a través de las cuales los sujetos constituyen un orden basado en normas reguladoras tales como el respecto al “estado de derecho”, al imperio de la ley, la lealtad a un orden impersonal que no hace acepción de personas [...]. Existe, sin embargo, la difundida percepción de que tales criterios se hallan pobre o nulamente internalizados en las actitudes políticas de base de los actores de la política ecuatoriana. (Bustamante 1996, 343)

Así, se tiene que el ideal de la democracia liberal en cuanto a la modernización de la sociedad no se logró en el Ecuador, pues no se dio el salto hacia conseguir los ciudadanos poseedores de la cultura cívica, y vinculados a una serie de valores y prácticas denominadas por Manin (1992) como “modernidad” y que son requisitos necesarios para una adecuada gobernabilidad. Contrariamente a ese ideal, en el país no se logró conformar una cultura cívica en la población la cual no asimiló las ideas, valores y prácticas correspondientes a la modernidad, los cuales le permitirían a la política tener un desempeño racional.

Bustamante (1996, 347) destaca que los ecuatorianos no han podido adaptarse a la cultura cívica a causa de su proceso de formación les impide acoger y ejercer una identidad moderna, de modo que el ideal cultural de la igualdad y la racionalidad planteado por los estudios institucionalistas se encuentra en espera de cumplimiento de la mentalidad política de los sujetos.

Por consiguiente, desde la óptica de la cultura política, es necesaria la implementación de una reforma cultural capaz de dotar las bases en la sociedad para su correcta participación que aporte, a su vez, al correcto funcionamiento de la democracia y sus instituciones.

Por su parte, Córdova (2011, 270) señala que los problemas del sistema político ecuatoriano responden a la arraigada cultura corporativista en las organizaciones partidistas, lo cual ha provocado que la representación no logre su cometido de atender el interés general y se desvíe de su propósito sometiéndose a intereses de carácter particular.

Así, el problema de la débil cultura cívica de los ecuatorianos, según Bustamante, no tiene como su principal causa al hecho de que la ciudadanía no pueda acceder a las modalidades subjetivas de la ciudadanía moderna; sino que las élites en el poder y la

ciudadanía han desarrollado un relacionamiento basado en patrones personalistas y patrimonialistas; por consiguiente, el mantenimiento de la informalidad en la política sería el resultado de un pacto particular entre élites y base.

Estas características de la cultura política en el Ecuador, para De la Torre no deben ser vistas como elementos rezagados de la tradición que irán desapareciendo de manera progresiva, sino más bien deben considerarse como la expresión de una versión propia de la modernidad, y no esperar que algún momento el desarrollo lleve al país a igualar al ejercicio de la política que tienen los países con democracias consolidadas.

Por tanto, para pensar cual debe ser el tipo de democracia y la participación en el Ecuador y cómo mejorar sus distintos aspectos, es necesario partir de las características de la cultura política como son el personalismo, el autoritarismo, el paternalismo y el populismo.

De manera contraria a esta posición, muchos trabajos sobre la cultura política se han ceñido de prejuicios culturales y políticos. Según Xavier Andrade (2003, 407) varios de los análisis culturalistas reproducen diversos prejuicios de las élites de Costa y Sierra sobre la relación del líder y el pueblo, sin profundizar en valores populares arraigados en cuestiones como pueblo, clase, y poder.

Sumado a esto, explica Carlos de la Torre (1996) que la cultura política en el Ecuador además de combinar una frágil ciudadanía con el clientelismo y el paternalismo, mantiene una marcada intolerancia. La acción política permanente apela a la lógica amigo-enemigo como herramienta de descalificación de opositores. Habiendo además un desdén por las clases populares a quienes “no se los considera como ciudadanos racionales con derechos y obligaciones, sino como clientelas políticas” (De la Torre 1996, 70).

3.2. El populismo

El arte de gobernar se convierte en esta visión, en un arte de “puesta en escena”, y su eficacia específica está radicada en la capacidad de los gobernantes y jefes para generar emociones y sentimientos al mismo tiempo expresivos y participatorios, en un sentido de este término que nada tiene que ver con el concepto habitual de “participación ciudadana”. La participación en este sentido tiene mucho más parecido con la idea de “ser partícipes” de un evento aural, de una “catarsis”, en torno a la cual los lazos colectivos se presentan a sí mismos y se convierten en conciencia de sí. (Bustamante 1996, 354)

Desde el culturalismo, el problema de la no consolidación de la democracia se entiende como el mantenimiento de la tradición en la cultura política que la

modernización del país hará desaparecer; sin embargo, señala De la Torre (1996, 53), que la modernidad se vuelve una condición que no termina de suceder, entendiendo al Ecuador en un estado permanente de transición.

Por tanto, el populismo no sería un fenómeno transitorio, sino un elemento constitutivo de la modernidad ecuatoriana, condición en la que la tradición y la modernidad no son polos opuestos en el proceso evolutivo, produciendo en la realidad política ecuatoriana formas tradicionales de la modernidad.

Así, el culturalismo plantea explicación de por qué no se ha consolidado la democracia en función de la cultura política de la población; mientras que el populismo propone una crítica directa a la representación a la cual se cuestiona no haber logrado integrar a la población y sus demandas, lo cual sería el causal del apareamiento de otras formas de buscar protagonismo y participación

Gino Germani (1962) fue quien en primera instancia propuso la relación causal entre modernización social y política, con el populismo como herramienta analítica para explicar el peronismo. Explica que la modernización involucra la incorporación de los valores y las prácticas del mercado en la psiquis colectiva, provocando la conformación de individuos autónomos desde una visión contractualista, el sujeto en uso de esa autonomía acepta las normas y las instancias institucionales que rigen la política.

Sin embargo, ante el estancamiento de la modernización social y política de las sociedades latinoamericanas, Germani (1971) plantea su premisa fundamental de que el populismo corresponde a una etapa en el proceso de modernización del continente y se halla vinculado a la integración de las masas que han estado excluidas de política.

En los estudios políticos ecuatorianos, el populismo se analiza tanto de manera directa en varios estudios enfocados especialmente en el tema, como de forma indirecta integrado a los análisis del sistema político. Desde la literatura ubicada dentro de la ciencia política se concibe al populismo contrario a la democracia, como un factor de empobrecimiento de la misma el cual no permite la ansiada consolidación democrática y la transición modernista. Dentro de este campo se concibe al populismo como una patológica degeneración de la democracia.

Mientras que del otro lado el populismo se mira en sus efectos en la sociedad antes que en el sistema político, como un fenómeno que surge para dar voz a quienes han sido excluidos de la política y les abre las puertas a la participación política en el nuevo orden que reivindica el valor del pueblo y que se erige para dar respuesta a las demandas y necesidades de los excluidos (Panizza 2008, 79).

Desde los teóricos institucionalistas se vincula a la democracia liberal representativa con la perspectiva de la participación de la población en la política a través de los mecanismos provistos por las instituciones de la democracia que activan la participación de las masas a través del voto; por tanto, el enfoque institucional se plantea en defensa de la democracia representativa y fuera de ella no encuentra formas de participación válidas.

Así, las críticas al populismo provienen mayormente desde los trabajos de autores institucionalistas, y apuntan a los riesgos que supone que sobre el líder populista repose la capacidad de pasar por sobre las instituciones y sobre los derechos humanos, aunque en términos de participación política de las personas, se pueda dar un impulso al protagonismo ciudadano que se ubica en relación directa con las autoridades, o que pueden expresarse a través del líder.

Según Flavia Freidenberg (2008, 234), los líderes populistas no están interesados en el fortalecimiento del régimen democrático mediante el cual se eligen los gobernantes, los cuales deben asumir responsabilidad por su accionar en la administración de lo público, en un marco de respeto de los más básicos derechos políticos, junto a un conjunto de mínimas garantías.

Sin embargo; hay varias experiencias que muestran que esos líderes han promovido confrontaciones entre los poderes del Estado, en una dinámica de concentración de poder, irrespeto por los derechos políticos, informalización de la vida política, e inclusive la conformación de dictaduras.

Señala además la autora que otro gran problema del populismo es la personalización de la política que tiende a romper con la democracia, al asumirse el líder como la encarnación de los intereses y valores populares, y en nombre de esos justifica el violentar el accionar de las instituciones que llegan a ser consideradas por el líder como un obstáculo a su misión de materializar la voluntad popular.

Por esto los líderes populistas se sienten prisioneros de la institucionalidad y continuamente la rompen, como ha sido el caso de Bucaram o Correa. Si bien la gente participa, se confunde deliberación con la aclamación plebiscitaria al líder. En ese sentido, aunque son momentos de cambio institucional, no siempre esos cambios suponen un mayor respeto a la separación de poderes, a los partidos políticos o a los mecanismos de accountability (rendición de cuentas). (Freidenberg 2008, 234)

La autora considera que en un sistema democrático la conducción de un líder populista podría repercutir en dictaduras personalistas, o derivar en un régimen que restringe los derechos políticos de esas mismas personas (Freidenberg 2008, 233).

Es por esto que los populismos tienen una relación *_ambigua_* con la democracia liberal. Si bien incorporan a sectores previamente excluidos del sistema político, el moralismo, personalismo y autoritarismo de los populismos simultáneamente van en contra de las instituciones liberales-democráticas. (De la Torre 1996, 64)

En ese sentido, De la Torre (citando a George Mosse 1980, 160) señala que el populismo corresponde al nuevo estilo político al que se adhieren diversos movimientos que actúan rechazando las instituciones de representación en procura de una democracia de masas.

Ahora bien, la insistente aparición del populismo en la región y en el Ecuador, plantea desde autores como Felipe Burbano de Lara la reflexión sobre cómo el populismo puede ser entendido en la modernidad, la cual por sus requerimientos de racionalidad instrumental no le es compatible; a la vez que el populismo en la gran amplitud de sus expresiones escénicas y formas retóricas, no es compatible con la sobriedad y la austeridad de la razón moderna de la política.

Sin embargo, para el caso ecuatoriano, autores como Carlos de la Torre y Fernando Bustamante encuentran la explicación a esta dicotomía a través de la tesis de que el populismo es un elemento integrante de la realidad de la modernidad ecuatoriana.

En ese sentido, De la Torre lleva la discusión sobre las causas del populismo más allá de las debilidades de las instituciones formales que lo plantean como una patología de comportamiento político, ya que pese a los variados arreglos institucionales que se han ensayado a lo largo del tiempo en el Ecuador, han seguido produciéndose rebrotes del populismo, al punto de que las estrategias electorales y la forma de organización del Estado de rasgos populistas podrían considerarse como instituciones de la política (P. Andrade 2004, 224).

Respecto del surgimiento de la discusión sobre el populismo en la literatura política ecuatoriana, se tiene que apareció con las interpretaciones de Agustín Cueva (1979) sobre el velasquismo, planteándolo bajo la noción de la dominación carismática de Max Weber.

Según Ibarra (2004, 134), la explicación de Cueva plantea que el velasquismo se configuró como un modo de dominación surgido a partir de la crisis producida en los años 30 ante el agotamiento del régimen oligárquico liberal. Su base social se conformó por el

subproletariado generado de la urbanización y las migraciones, el cual no cayó bajo el dominio de la política tradicional. Esta base social junto a otros grupos excluidos acogió el discurso que convocaba a los valores morales y a oponerse a los políticos tradicionales.

De esa manera, las bases que habían estado excluidas de la participación política hallaron en Velasco un personaje redentor a través del cual participó en el juego político.

Así, desde los trabajos ecuatorianos sobre populismo se plantea que su presencia en el país no es algo pasajero ni anómalo, y más bien sería parte de la cultura política de amplios sectores de electores. Freidenberg (2008) explica que la gente se ha inclinado por ese tipo de opciones políticas empleándolas como un medio de participación en el sistema político.

Este fenómeno de masas ha estado presente en el país de manera muy marcada en los procesos políticos que han determinado la historia política entre 1930 y la segunda década del siglo XXI. “A mediados del siglo XX se expresa como un fenómeno regional que cuestiona la legitimidad del Estado central y constituye liderazgos políticos locales. Después de 1980, evidencia una crisis de representación política que acompaña a una deslegitimación del Estado y el sistema político” (Ibarra 2004, 173).

Avanzando hacia el periodo posterior al retorno a la democracia, contrario a lo esperado, de que la modernización política provocaría una modernización de la sociedad que sepultara el populismo, sucedió que a mediados de los años 90 volvió a surgir con Abdalá Bucaram, manteniendo vigencia hasta fines de la segunda década del siglo XXI con el gobierno de Rafael Correa.

En este última periodo los estudios sobre el populismo se orientaron hacia la figura y acciones de Correa, cuyo carisma movilizaba las pasiones y afectos de las masas; además de un rasgo que anteriores líderes no ponían sobre la mesa: la tecnocracia, que según De la Torre (2013) implica la utilización del conocimiento técnico y la tecnología como mecanismo de proyección de una imagen de capacidad para manejar el gobierno de una manera eficiente y efectiva en la atención de los requerimientos de las personas.

Sin embargo este resurgir del populismo no ha sido exclusivo del Ecuador, ya que los gobiernos latinoamericanos del llamado “giro a la izquierda latinoamericano” (Cameron y Hershberg 2010) son considerados como regímenes que trajeron de vuelta a la arena política democracias con tintes populistas. Según este planteamiento, gobiernos como el de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Cristina Fernández de Kirchner en Argentina y Rafael Correa en Ecuador implementaron políticas alineadas con

las nociones del populismo (De la Torre 1996; De la Torre y Peruzzotti 2008), además de ser considerados dentro de la noción de populismo radical (De la Torre 2009).

Así, la literatura ecuatoriana sobre el populismo explica la política en el Ecuador bajo la tesis de contradicción de clases planteada por De la Torre y Burbano de Lara (1989), quienes explican que en el país coexisten dos grandes culturas políticas: una vinculada a la democracia liberal y las clases media y alta, y la otra ligada a la noción de “pueblo” y corresponde a las clases socioeconómicas bajas; cada una ligada a una forma de participación específica y asimismo la identidad de cada clase determina la manera cómo se constituyen los sujetos políticos.

Bajo la óptica populista, las clases bajas entran a participar en el juego político al asumir su figura de pueblo, interpelado por el discurso mítico del líder que personifica la dramática figura del redentor de las masas excluidas, a través de una retórica que promueve la lumpenización de la comunicación política, el moralismo que justifica la no sujeción a las reglas del juego y que no respeta el derecho de otros a diferir (Andrade 2004, 217).

Para Ibarra (2004, 172), el problema de populismo se expresa en el desfase entre la representación política y la representación social. Tanto la representación social como la política disponen de vías corporativas de representación; mientras que la representación de la ciudadanía se halla monopolizada por los partidos políticos, sin existir dinámicas fluidas de interacción entre los actores políticos y sociales, provocando un panorama más complejo en realidades de mucha heterogeneidad cultural y social como la ecuatoriana que abre el campo para las demandas de carácter multicultural, sumada a la progresivo desencanto político de la población que se ha traducido en aumento del ausentismo en los procesos electorales, derivando en la deslegitimación del sistema político.

Otra tesis sobre el populismo es la da Gino Germani (1971), quien apunta hacia una perspectiva histórica del populismo que se produce como un efecto de las crisis generadas por el proceso de modernización. Así el populismo clásico de Vargas, Perón y Cárdenas se habrían dado con la crisis del modelo de del modelo agro exportador, posteriormente, señalan Roberts (2008) y De la Torre (2008) alineados a la tesis de Gino Germani, que el neopopulismo neoliberal de Fujimori, Menem y Collor de Mello se dio como producto de la crisis del modelo ISI; y en el periodo más reciente, la emergencia del populismo radical de Morales, Chávez y Correa que surge con la crisis del modelo neoliberal en los países de la región.

Por su parte, Carl Schmitt (1982) plantea al populismo desde la confrontación de la identidad y la representación. Refuta la idea de la democracia como la construcción de la voluntad popular intermediada y en contraposición propone una democracia directa basada en un proceso de identificación sin mediaciones entre el gobierno y el pueblo. En la teoría de la constitución de Schmitt se describen dos principios contrarios: la identidad y la representación.

El ideal de la democracia propende hacia una identidad no intermediada entre gobernados y gobernantes; mientras que la representación se asienta sobre un modelo de mediación política que imposibilita la existencia de un proceso de identificación gobernados-gobernante, ya que la mediación viene a funcionar como un mecanismo no democrático que impide un proceso de conformación de una verdadera identidad entre el gobernante y los gobernados, por tanto, la representación carece de la capacidad de lograr una unidad política.

En ese sentido, los requisitos básicos para el correcto funcionamiento de la representación: división de poderes, transparencia, libertad de prensa, deliberación pública, etc. apuntan hacia espacios políticos mediados que se interpone a la generación de una identidad política entre el pueblo y el gobierno. (Schmitt 1988, 36)

Por su parte, Francisco Panizza analiza la relación entre populismo y democracia; pero en lugar de cuestionar a alguno de los dos, intenta ubicar un punto neutro entre los detractores y los defensores del populismo, plantea qué:

Quienes sostienen que, por dar voz a los excluidos y reivindicar la soberanía popular, el populismo es fundamentalmente democrático deberían considerar todos los casos en que los movimientos y regímenes populistas no lo han sido. Por otra parte, quienes sostienen que se trata de una degeneración de la democracia, deberían considerar el genuino soporte popular que gozan los líderes populistas y dejar de apelar a argumentos anti-democráticos sobre la ignorancia del pueblo o la sinrazón de las masas). (Panizza 2008, 80)

Para (Weyland 2003), el populismo establece una doble dimensión, por un lado, se expresa como una estrategia electoral para la conquista de las instancias de gobierno; y por otro lado señala a una forma de ejercer el gobierno basada en el apoyo de un amplio número de seguidores. Los partidos y los líderes populistas participan en las elecciones bajo las normas del sistema político que pretenden reestructurar, sin embargo, han ganado la capacidad de jugar bajo las reglas institucionales para llegar a gobernar las instituciones.

En términos muy amplios, el populismo puede ser definido como un estilo de hacer política sustentado en la movilización de masas y un liderazgo carismático. Surge como parte de los procesos de modernización social y política limitados. Estos se caracterizan por un sistema partidario frágil, debilidad institucional y amplios segmentos de la población no incorporados o excluidos de la política. De allí que se convierta en constante la desarticulación social expresada en la falta de autonomía entre actores sociales y políticos, y el determinismo de los actores políticos sobre la sociedad. (Ibarra 2004, 129)

En ese sentido el autor plantea una tesis respecto de la relación entre democracia y populismo, señala que estas relaciones se producen como “fisuras en el mapa político”, por tanto, bajo ciertas condiciones la democracia y el populismo son incompatibles. Entonces habría una dependencia de las circunstancias para que se den relaciones de amistad o enemistad entre populismo y democracia.

Desde otra óptica del populismo, visto desde una perspectiva ideológica, Ernesto Laclau (1978) siguiendo el desarrollo de Althusser respecto del concepto de ideología, planteó que el populismo se produce como un fenómeno político-ideológico mediante el cual toman forma planteamientos populares y democráticos contrarios a las ideologías predominantes. Estas ideologías democrático -populares serían inherentes al sujeto popular. Lo que haría el discurso populista es que en función del establecimiento del sujeto pueblo, crear un ámbito político y cultural que conforma una nueva formación ideológica que apunta hacia un nuevo proceso de establecer una hegemonía de carácter político.

Como punto final a la revisión de las diferentes perspectivas y planteamientos sobre el populismo, se pueden recoger algunos puntos en común que permiten entender los fundamentos de la concepción de la participación que se generan desde estos estudios.

En primer lugar, conforme a lo que señala Wiarda (1991, 14-5 citada en Andrade 2004, 210) “el populismo emerge de los vacíos políticos dejados por la “creciente representación política”, “la desinstitucionalización del Estado” y la “creciente desintegración social”; lo cual plantea al populismo como un fenómeno político que surge para dar respuestas a las falencias que se han producido en el sistema democrático.

En segundo lugar, esas falencias ponen en el centro a la noción de “pueblo” como la expresión de la población que ha sido excluida de lo político y que a través del populismo logra acceder a la participación política. Bajo esta noción, la participación se concibe reivindicativa del pueblo planteado una razón superior que subordina a las normas de la democracia que puedan interferir a la directa intervención de las masas en la política. En ese sentido, Enrique Peruzzotti señala que:

El populismo se ve a sí mismo como una saludable reacción política orientada a fortalecer el principio democrático mayoritario, embarcándose en una tarea de desmantelamiento del entramado institucional de la democracia representativa que, a sus ojos, encorsetaba constitucionalmente a la voluntad popular, volviéndola impotente. (Peruzzotti 2008, 110-1)

Este planteamiento se recoge también en los trabajos de De la Torre, los cuales se enfocan en el relacionamiento entre Estado y la sociedad que encuentra en las formas populistas vías de construir la dignidad popular y un acceso a la participación política, en la que líderes redentores mediante discursos emotivos y maniqueos involucran y transmitiendo una identidad de dignidad generada desde los valores de lo popular.

3.3. Crisis de representatividad

Las falencias de la representación han vaciado la participación en canales formales y han incentivado la apertura e incorporación de la población en los canales informales de participación política. El régimen democrático representativo ubica como eje del modelo al sufragio individual, sin embargo, fenómenos como el populismo recurrente en el continente y en el país ponen en evidencia que, bajo las condiciones de la región, el voto universal no ha logrado consolidar la democracia y evitar las diferentes crisis de representación e institucionales que se han producido en el Ecuador.

En diferentes trabajos sobre populismo se señala como causa del apareamiento de esa forma de incursionar las masas en el campo político, tal factor es la crisis de representatividad producida en la región y en Ecuador.

El cuestionamiento de la población a la representación ha provocado que las vías formales de participación pierdan el interés de las personas que consideran que la institucionalidad política no funciona, y por ende es incapaz de proveer de manera eficaz y oportuna atención a las necesidades y solución a los problemas del bien común.

Para Verdesoto y Ardaya (1996) tal incapacidad de las instituciones provoca que de manera permanente se generen malas decisiones derivando hacia una “mala calidad de vida pública”, redundando en dudas sobre el sistema político y los valores que este debería difundir y consolidar; trayendo como consecuencia la disminución de la participación electoral de la ciudadanía que no ve el retorno de su participación en mejoras en su bienestar, y a la vez, la búsqueda de respuestas en canales informales de procesamiento de la política. Por tanto:

Asistimos a una creciente crisis de representación política. en tanto los partidos políticos se muestran incapaces de cumplir con su función de universalizadores de las demandas de las mayorías. Cada vez más empobrecidas de conversión de éstas en políticas públicas en las que prevalezca el bien común, otrora la razón de legitimación del Estado. (CAAP 2004, 5)

Bajo esas circunstancias, señala Peruzzotti (2008, 97), el populismo surge como un efecto de los déficits de la democracia representativa. Desde esa premisa, el populismo plantea el rechazo de la democracia representativa por considerarla artificial e inauténtica. Es el caso de América Latina, en donde, según el autor la democracia se implementó como un modelo desconectado con las bases populares que gozan de una amplia variedad y trayectoria de formas de organización y de acción para la construcción del bienestar colectivo. Bajo el enfoque institucionalista, esa construcción de la sociedad profundamente enraizada en la sociedad y en las localidades pasa inadvertida por no hallarse inscrita en los mecanismos representativos y formales de la democracia representativa.

Bajo el enfoque de los estudios del populismo, el comportamiento de las personas influye sobre el comportamiento de las instituciones. Planteamiento que difiere de los explicaciones de los trabajos institucionalistas que mantienen el argumento de que son las instituciones las que influyen sobre los actores, de modo que los problemas que se suscitan a nivel de sistema político se resuelven a través de arreglos institucionales, derivando en una concepción de la participación que se operativiza en los canales formales que la institucionalidad le otorga y regula, todo esto bajo una cultura cívica guiada por las premisas y valores que corresponden al espíritu de la modernidad (Manin 1992).

Por su parte, el análisis culturalista, ubicando como eje de su análisis a la cultura de la población, señala que, al no ajustarse la sociedad a los parámetros de modernidad establecidos por la democracia liberal representativa, genera comportamientos políticos que afectan el funcionamiento de las instituciones. La participación desde esta perspectiva se plantea reivindicativa del pueblo y a través de instancias informales. En ese sentido se plantea que “La ingobernabilidad ecuatoriana no es fruto de una ineficacia de las formas institucionales, ella es el resultado esperado y esperable del funcionamiento socio-político” (Bustamante 1996, 371).

De ese modo se suma al problema de las instituciones en el Ecuador el desfase existente entre las prácticas políticas y la norma institucional, ya que según Felipe

Burbano de Lara (2003, 27-8) son las propias instituciones que han dado cabida a un conjunto de comportamientos que no han podido desterrarse de la vida política en el Ecuador, y que darían cuenta que los problemas que han devenido en crisis política no provienen solo de las instituciones sino de las prácticas que surgen de una cultura política que se ha encausado por las vías informales de incidencia.

Sin embargo, también se encuentra contaminación en lo formal, ya que las instituciones se encuentran en plena vigencia, mantienen procedimientos y prácticas en sentidos diferentes a los planteados por la normativa y los propósitos institucionales, siendo utilizadas de maneras alejadas de su propósito fundacional, de modo que la participación que se produce en ella, no se revierte a la población en resultados efectivos, desvirtuando de esa manera el valor del voto, principal canal de participación de la ciudadanía y el eje del sistema democrático representativo.

La paradoja es que la institucionalidad democrática se mantiene, pero genera resultados contrarios a aquellos que le confieren legitimidad. Tenemos instituciones democráticas que no generan procesos democratizadores y es esta dinámica la que genera las inquietudes sobre la gobernabilidad, que se podrían entender como reacciones al malestar y desencanto sociales frente a las ilusiones frustradas del sistema democrático. (Burbano de Lara 2003, 27-8)

Al respecto, señala Enrique Peruzzotti que:

El supuesto ámbito en el que se ejerce la representación política ha quedado reducido a la impotencia frente a la presencia creciente de los intereses privados. Es por eso que Schmitt sostiene que, bajo las presentes circunstancias, la noción de “representación política” es reemplazada por la de “representación privada de intereses”. (Peruzzotti 2008, 101)

Para Fernando Bustamante, bajo la misma premisa de que son los actores los que influyen el comportamiento de las instituciones, el análisis debería centrarse en los actores y sujetos de la política en el Ecuador, ya que han sido ellos los que no han podido ajustarse a los parámetros del espíritu de la modernidad. Para este enfoque las disfunciones del sistema político se explican desde su vínculo a determinadas condiciones subjetivas y contenidos mentales que rigen las prácticas de la población.

Tal estructura mental redundaría en una serie de conductas habitadas y difundidas que afectarían el funcionamiento de la vida política. Según Verduga (1994) tales hábitos morales y mentales repercutirían en conductas que se han difundido de manera amplia en la ciudadanía y que son mal adaptadas y contraproducentes a los requerimientos de una gobernabilidad idónea, pues a nivel de sujetos se tiene que:

algo en su proceso de formación como tales impide sistemáticamente que puedan asimilar y darse una identidad propiamente moderna. La crisis de gobernabilidad y eficacia estatal sería el resultado de esta carencia de sujetos capaces de funcionar en el marco de las demandas que la modernidad plantea a la esfera pública. (Bustamante 1996, 347)

Otra premisa importante respecto del sujeto en los estudios del populismo, es que el principio de la mayoría desplaza a consideraciones sobre la heterogeneidad de la sociedad, promoviendo la homogeneización de la arena política. En ese sentido Peruzzotti (2008, 111) plantea que la democracia populista es, en palabras de Alain Touraine (1989) “el reinado del pueblo”.

Bajo esta premisa, existe un permanente interés en la reducción de la heterogeneidad de la masa política para provocar de forma homogénea una voluntad común, de la misma manera que la premisa de la ciudadanía universal de la democracia representativa que necesita la existencia de un tipo único de ciudadano como base de sus planteamientos de igualdad.

Así, los estudios de la cultura política, al igual que los trabajos de la ciencia política ecuatoriana, llevan implícitas en sus premisas la homogeneización de la sociedad.

El populismo bajo el concepto de “pueblo” alude a las clases bajas, diluyendo bajo esta concepción distintas facetas de la sociedad ecuatoriana como la diversidad, la cual ha sido un concepto y principio sumamente trascendente en la vida política del país, y que no tiene cabida en la mesa de debate culturalista sobre el análisis del comportamiento político de las masas.

Por consiguiente, en este enfoque no hay cabida para las demandas indígenas o de otros colectivos marcados por su condición de diversidad; primando el no reconocimiento de las diferencias, las cuales tampoco se consideran en la discusión sobre modernidad y tradición política de la sociedad.

Por tanto, el despertar de las masas a la política que supone el populismo, no reconoce sus diferencias, y más bien le define una única identidad popular que no es una construcción de la propia sociedad, sino viene a producirse como un mecanismo funcional a los intereses del líder populista que necesita aglutinar a las masas bajo una identidad común. Así, desde expresiones de la política como es el populismo viene dado un molde de sujetos funcionales al proyecto político de líder redentor.

3.4. La noción de “pueblo”

Puede sostenerse que la continuidad y fortaleza del populismo se explica precisamente por su capacidad para constituir al pueblo como sujeto central de la escena política. Su influencia ha sido tan decisiva que difícilmente han podido constituirse imaginarios e identidades a partir de otros referentes, como serían los de ciudadanía, clase o adscripción ideológica de los partidos modernos. (Burbano de Lara 2003, 36-7)

Un elemento esencial de la concepción de la participación en la literatura sobre el populismo, es el concepto de “pueblo”, el cual desde crea y confiere una identidad a los sujetos y en función de esta conforma su rol y forma de protagonismo en los espacios generados desde el populismo como forma de acción en la política.

En el populismo, el pueblo constituye la base del ideal democrático. Según Guillermo O’Donnell (1982, 24), en la región, la identidad de las mayorías se formó desde la noción de pueblo antes que la noción de ciudadanía, la cual es parte del ideario político liberal que en la práctica ha dado paso a la exclusión política y simbólica de las clases populares.

El populismo, al recurrir al pueblo como idea de integración de los sectores populares, los activa como sujeto político. Y es la acción del líder político la que provoca el proceso mediante el cual la masa sin forma surge como pueblo, el cual al constituirse como actor canaliza su voluntad a través de su acción directa y no por medio de las instituciones de la representación. Por tanto, la voluntad popular no necesariamente se canaliza por medio de la infraestructura institucional de la representación.

Así, el legislativo, los partidos, o la esfera pública dejan de concebirse como los canales únicos a través de los que se puede producir representación política, antes bien son concebidos como instancias obstáculo entre el pueblo y el líder.

Por consiguiente, el entramado institucional deja de ser el ente de mediación de los intereses y opiniones de la gente que ha optado por orientar sus demandas y aspiraciones hacia la figura del líder (Peruzzotti 2008, 107).

Koen Abts, Koen y Stefan Rummens señalan dos premisas del populismo respecto del alto sitio en que se ubica a la noción de pueblo. Primeramente, plantean que “(i) que la voluntad del pueblo se considera transparente y accesible de inmediato a quienes se encuentren dispuestos para escuchar la vox populi; y (ii) que la transparencia de la voluntad del pueblo es posible porque el populismo conceptualiza al pueblo como una unidad homogénea” (Abts y Rummens 2007 citados en Panizza 2008, 90).

En la cultura política ecuatoriana la noción de “pueblo” es fundamental porque es alrededor de ella que la vida política se organiza de modo muy diferente a cómo sucedería con la noción de ciudadanía. De la Torre (2003) plantea que los conceptos de pueblo, ciudadanía y nación refieren a maneras diferentes de mediación entre sociedad y estado, además de que cada una refiere a un tipo diferente de cultura política.

El pueblo es un campo distinto de representación y constitución de las identidades y las jerarquías políticas. En el caso ecuatoriano, las relaciones entre Estado y sociedad no están mediadas por un reconocimiento universal de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, sino más bien por su vigencia selectiva. (Burbano de Lara 2003, 36-7)

En ese sentido, los sujetos políticos no necesariamente han sido constituidos como ciudadanos con derechos, para De la Torre en el Ecuador la mediación basada en la ciudadanía se ha dado mayormente con las clases altas; mientras que las clases bajas han encontrado que la mediación bajo la noción de “pueblo” les ha permitido aparecer como sujetos de la política y participar en ella.

Según Faletto (1983 citado en Burbano de Lara 2003, 36-37): “El pueblo ha sido a lo largo de todo el siglo XX el gran dispositivo de movilización en el Ecuador, y en particular de la retórica y la práctica populistas”.

Bajo la noción de “pueblo”, las masas encontraron en el populismo su integración en la comunidad política y el acceso hacia derechos ciudadanos bajo otras identidades que han hallado al interior de la noción de “pueblo”, estas otras identidades refieren a la noción de “pobres”, “excluidos”, “desamparados” o “excluidos”, todas estas nociones a las que se acogen las clases populares establecen la condición de requerir protectores que terminan por definir los derechos de las masas populares. El problema surge de que fuera de esta relación de protector y protegidos, se cierran las posibilidades de acceso de a derechos (De la Torre 2000).

Ahora bien, el relacionamiento del líder y el pueblo tiene como elemento central al discurso, el cual es el mecanismo eje de la acción populista; este es el nexo entre el dirigente mesiánico y el pueblo. Así el populismo apela a lo popular y a la vez constituye una retórica y una forma de movilización política (De la Torre 1996, 64).

A través de la retórica, el populismo eleva el componente emocional de los discursos políticos provocando en las masas una respuesta radicalizada a favor de los planteamientos retóricos que construye a la política como un campo de batalla moral y ética del pueblo contra la oligarquía. Mediante el discurso se identifica al pueblo henchido de atributos de justicia, moral y bondad, y como la encarnación de la auténtica nación.

Así el pueblo se vuelve portador de valores y el actor central que se levanta a luchar en contra de las élites que lo han excluido y todo lo que ellas representan: lo inmoral, la injusticia, lo anti nacional, la explotación de los débiles, y el mal en múltiples formas. Bajo esta perspectiva, la retórica populista vuelve a la política una lucha moral y legítima que no puede ser procesada a través de los mecanismos dialógicos de la democracia liberal.

3.5. El poder en el populismo

En los trabajos de la ciencia política, el poder se encuentra en las instituciones y las autoridades formales del sistema político, quienes los reciben a través de la autorización electoral que la población les otorga para representar sus intereses. No obstante, en el populismo, el poder se traslada a las masas populares, quienes irrumpen en el campo político para ejercer su voluntad de manera directa sin intermediación de autoridades representantes. Este poder es canalizado mediante el líder quien ejerce un rol articulador de las masas y del ejecutor directo del mandato/voluntad del pueblo, voluntad que no necesariamente requiere el procesamiento institucional para su implementación, ya que la legitimidad atribuida a la acción directa del pueblo tiene la capacidad de subordinar normas e instituciones. En estas condiciones, el rol del líder se torna central como el organizador del proyecto de incursión popular en la política. Como lo señala Felipe Burbano de Lara:

El poder, desde esta faceta, es el resultado de la capacidad de ‘encantar’, de provocar sentimientos afectivos poderosos en el espectador o copartícipe” (Bustamante 1996:123). Hay un despliegue de poderes retóricos, emocionales y sentimentales, más que de recursos lógicos. O si se prefiere, si bien los poderes lógicos están presentes en el discurso político ecuatoriano, pues son inherentes al discurso modernizador, resultan de enorme ineficacia simbólica y de interpelación frente a las clases bajas. (Burbano de Lara 2003, 34-5)

Por su parte, Fernando Bustamante destaca que “el poder es el resultado de las virtudes, potencias y capacidades fácticas de quien lo detenta. Su origen no es un mandato, sino el resultado y expresión de una destreza” (Bustamante 1996, 354); por consiguiente, el poder no se da como la manifestación de un mandato recibido por parte de la autoridad; más bien aparece como el efecto de las capacidades del líder populista para articular el poder alrededor de su figura.

El alcanzar el apoyo popular mediante el convencimiento no se da como fruto de una solicitud de permiso que el elector concede, es más bien un ejercicio de conquista a través de la seducción y la persuasión, mediante el despliegue de capacidades retóricas. Este “poder retórico”, como lo llama Bustamante, implica el despliegue de destrezas discursivas antes que “poderes lógicos”. Este poder:

Resulta de la capacidad de imponer la propia verdad, por medios discursivos, y en ese sentido se aproxima a una reconstrucción sofisticada del conocimiento, que no reconoce (como la hace la reconstrucción socrática), que el descubrimiento de la verdad es un proceso que pasa porque el interlocutor reconozca “dentro de sí” la posesión previa e implícita de una verdad ya antes presente en el alma [...]. (Bustamante 1996, 354)

El interés en el discurso como recurso de poder desde la visión de los estudios del populismo y la cultura política, también se produce a nivel de los estudios de la gubernamentalidad, sin embargo, para el culturalismo y populismo la visión del discurso es diferente. En la gubernamentalidad el discurso tiene como fin la justificación de la intervención gubernamental sobre diferentes campos de la sociedad; no obstante, desde los estudios del populismo el discurso no busca convencer de un tipo de intervención sobre un nuevo espacio de la sociedad, sino conectar afectivamente y emotivamente al líder con las masas.

En lo correspondiente a la legitimación que a través de narrativas se construye a nivel subjetivo en la población. Desde la óptica culturalista, Bustamante (1996, 354) argumenta que el poder del líder populista resulta de su capacidad de lograr encantar a través de despertar potentes afectividades en espectadores y seguidores. Tal éxito en el construir una subjetividad en el ciudadano, que acepta simbólicamente ser propiedad del líder, se alcanza a través del despliegue de una serie de destrezas representacionales del líder.

La gubernamentalidad de Foucault, por su parte, plantea que quien detenta el poder en base a la suma de diversas capacidades, logra conducir a los ciudadanos a través de la constitución de campos gobernables y sujetos gobernables (Rose 2000, 145). Esto lo hace mediante el establecimiento de regímenes de verdad, para lo cual hace uso de prácticas discursivas que, según Miller y Rose (2010, 273-5), se encargan de establecer la justificación moral del ejercicio del poder sobre el campo a gobernar.

Por otra parte, contrastada con la perspectiva contractualista del poder con la perspectiva populista se encuentra que el poder no es la expresión de una autonomía de la subjetividad del ciudadano, que la manifiesta y trasmite a través del voto a un actor

político que represente sus aspiraciones y demandas; más bien es el efecto de la conquista de la mente de las personas realizada por el personaje público que con sus destrezas retóricas ha logrado fascinar el entendimiento de los ciudadanos. Por consiguiente, las personas no otorgan una merced al gobernante moderno, según la cual quedaría sujeto a una “obligación legal-racional” (Bustamante 1996, 356).

Ahora bien, en los estudios ecuatorianos sobre el populismo se menciona con mucha frecuencia la base conceptual de Weber en cuanto a los tipos de dominación. En ese sentido se plantean los tres tipos de dominación: tradicional, que refiere al valor otorgado a las prácticas que provienen de tiempos remotos; la dominación legal, que remite a lo legal como sustento de las órdenes que se hallan instituidas y que rigen la sociedad; y la dominación carismática, que se sustenta en el carisma que una persona proyecta y que despierta en otros sentimientos y afectos (Weber 2002); siendo esta última señalada como concepto base de los planteamientos del populismo, en que se destaca el dirigente como un personaje portador de los valores del pueblo y una misión de carácter divino.

Precisamente, esos atributos de la dominación carismática, son los que diferentes autores identifican en personajes emblemáticos de esta línea de estudios como Abdalá Bucaram y Rafael Correa. En el caso de Correa, De la Torre (2013), destaca que alrededor de la figura del líder de la Revolución Ciudadana se construyó una idea de dirigente comprometido al punto de llevar a cabo una entrega personal al proyecto, demostrando su vocación y su capacidad para ser el guía del pueblo, proyectado a través de una amplia infraestructura mediática en donde se difunde la vida y acciones de Correa que dan fe de sus virtudes antes de llegar al poder.

Estos componentes ceñían a Correa de la calidad moral y de un espíritu de servicio a los demás que se planteaba proyectarse en su estilo de gobierno, a lo que se suma sus dotes intelectuales, profesionales y técnicas al haber obtenido un PhD mediante becas otorgadas por sus méritos. Todo esto, comunicaba a la población que el proyecto político del cual Correa era la cabeza, no era solo un propósito personal o de una organización política, sino era un llamado que convocaba al líder a sacar adelante una misión con su país (De la Torre 2013, 30).

3.6. La participación en el enfoque de la cultura política

“El legado más importante del populismo desde los tiempos de Velasco ha sido el crear un estilo de movilización política y un estilo retórico que liga al estado y a la sociedad civil con mecanismos que no necesariamente corresponden al estado de derecho y al respeto a los procedimientos liberales democráticos” (De la Torre 1996, 65-6).

La participación política en el Ecuador históricamente se ha dado desde una restringida interacción de la sociedad en las instituciones representativas del régimen democrático y desde las movilizaciones de las masas.

Bajo estas condiciones, a nivel de la región, Sánchez Parga (1995) señala que el ejercicio de la ciudadanía ha sido limitado y ha puesto mayor énfasis en los derechos políticos y sociales antes que los derechos civiles, por tanto, en el Ecuador según Menéndez Carrión (1994, 59 citada en De la Torre 1996, 53) la noción ciudadanía no ha actuado como una factor de identidad y de pertenencia al Estado, de modo que, bajo la noción de Guillermo O'Donnell (1979) de que en Latinoamérica han sido tres las formas de mediación Estado-sociedad civil: la ciudadanía, la nacional y lo popular; lo popular y la nacional se tornaron como los espacios privilegiados de relacionamiento entre Estado y sociedad.

En el populismo la participación se deriva de la relación afectiva de protección-dominio entre el líder y las masas populares. Desde esta noción, se delinea la forma de participación que el “pueblo” realiza para acceder a la protección (traducida en derechos ciudadanos), a través de su vinculación al ritual de masas para la aclamación del líder que reivindica el valor de la cultura popular y que cuestiona la cultura de las élites dominantes a través del discurso populista que posiciona la superioridad moral del líder como representante del pueblo ante a las élites, a las cuales deslegitima, mientras pone como el valor superior la legitimidad que otorga el pueblo.

De esta manera el populismo conforma un juego de afinidades-antagonismo, y de inclusión-exclusión entre identidades que a nivel de clases bajas reivindica el valor del pueblo, y a nivel de las oligarquías desata un ardiente cuestionamiento (Burbano de Lara 2003, 37-38). En ese sentido Carlos de la Torre indica que “Los populismos son formas de resistencia y de protesta a los designios de las élites.

Los sectores populares, sectores medios y élites marginales buscan mecanismos de pertenencia y de participación política que los autentifique” (De la Torre 1996, 67). De esa manera, el populismo logra integrar a la arena política a las masas excluidas bajo

una noción de participación como el involucramiento en acciones orientadas a contrarrestar el dominio de las élites, asumiendo en el proceso un rol de seguidores comprometidos del líder que los guía a prevalecer sobre el poder de las clases altas.

Bajo la noción de la política como un acto litúrgico en el populismo, la participación de las masas se expresa en los actos multitudinarios y simbólicos en los que el líder lleva a la muchedumbre a la contemplación de un drama que a través de efusivos discursos eleva a la multitud hacia un estado de efervescencia emocional en el que el pueblo se erige como el fin más alto de la política y el líder se corona como el personaje que encarna los atributos necesarios para cumplir con la misión histórica que las masas le confían.

Así, las muchedumbres que no encontraron en la democracia representativa al medio que recoja sus demandas y aspiraciones para volverlas bienestar y progreso a través de la participación en el sufragio; hallan en el líder populista la respuesta y el medio a través del cual materializar una participación efectiva, además de inscribir en sí mismos un sentido de pertenencia y un protagonismo que las instituciones de la democracia liberal no les otorgaron.

Según De la Torre (1996, 57), la participación que se produce en el populismo se da al pasar de una “políticas notables a la política de masas” desde la cual se han dado diferentes relacionamientos entre el Estado y la sociedad civil: la ciudadanía, el populismo (o lo popular) y la nación.

Ahora bien, la participación bajo el enfoque del populismo, según Álvarez (1994, 27), si bien no se concentra en la participación electoral, sí lo hace en el involucramiento de las personas en el universo simbólico que comprende la acción populista.

Esta participación de los sujetos se da en calidad de seguidores y en función de ello asumen su rol en acoger los símbolos y mitos correspondientes a la identidad del “pueblo” que emerge como el legítimo poseedor de los valores de la nación y la democracia, por consiguiente, bajo este enfoque ya no son las instituciones el eje de la democracia, sino el pueblo, cuyos miembros adquieren protagonismo y participación como militantes de la “nueva religión cívica”.

Así, la participación bajo el enfoque populista refiere a la acción de formar parte de una comunidad política (De la Torre 1996); que en términos de Bustamante tal pertenencia refiere a una conexión del complejo interno del sujeto de identificación simbólica y afectiva con el líder. De acuerdo a esta óptica, la participación política entendida por la corriente populista como la pertenencia a una comunidad política ha

generado la institucionalización de prácticas que conforman lo que Bustamante (1996) denomina instituciones informales y Guillermo O'Donnell (1996) denomina como las "otras instituciones", que desde los estudios institucionalistas y culturalistas determinan un estado de pugna entre formalidad e informalidad.

En esa forma las relaciones clientelares han logrado tejer una amplia estructura informal que provoca el debilitamiento del régimen representativo. Afectando así a diferentes componentes de la democracia como la redición de cuentas ya que las decisiones son tomadas por fuera de las instancias formales (Freidenberg 2010, 138).

En cuanto a la figura del líder, esta toma un rol central en los estudios del populismo, señalando que esta forma de procesar la política funciona a manera de una acuerdo-transacción entre el líder en el poder y la población que asume un rol de seguidor.

El trabajo del líder consiste en el procesamiento de las demandas de la sociedad no solo en la atención a través de política pública (una vez en el poder), sino también en cuanto asumir la misión de transformar las condiciones de injusticia y exclusión a las que ha estado sometida la población, asumiendo la forma de una figura redentora; mientras que el deber de la población es participar en el proceso que está sacando adelante el líder, y no solo participar con el apoyo en las urnas, sino con un apoyo en concentraciones. Esta práctica actuaría como un elemento corrosivo de la representación.

De ese modo, se tiene que la participación en los trabajos de cultura política y populismo ecuatorianos asume además rasgos ceremoniales de fascinación colectiva.

Carlos de la Torre y Fernando Bustamante coinciden en denominar como litúrgico al discurso populista que provoca una reacción anímica y un vínculo afectivo en el pueblo, insertando así a los seguidores en una forma de participación que acoge el discurso populista y que consiste en que las masas pueden sentir el gobernar a través de sus acciones directas sin las intermediaciones representativas de las instituciones de la democracia (De la Torre 1994, 66). Así, el pueblo participa formando parte de los ritos litúrgicos de los eventos de masas, en los que se consagra al líder para su misión redentora, y al pueblo para asumir su identidad reivindicativa (Burbano de Lara 2003, 36).

4. El enfoque estructuralista

Entre los tres enfoques de los estudios políticos en el Ecuador: institucionalista, cultura política y estructuralista existe concordancia en la tesis de que las grandes desigualdades que se mantienen en el país han sido el eje de los problemas del régimen democrático para su consolidación y que a su vez han provocado el apareamiento de expresiones de insatisfacción de la sociedad con el sistema representativo expresadas en el incremento del ausentismo, la proliferación de formas políticas populistas, y los grandes levantamientos de los sectores subalternos en demanda de igualdad y de sus derechos fundamentales.

Estos fenómenos involucran diferentes formas de ver y hacer la participación; sin embargo, de entre estos tres enfoques de los estudios políticos, es el enfoque estructuralista y sus variantes el que mayor atención a otorgado al análisis de la participación de manera más amplia y directa.

El enfoque económico-política del estructuralismo, establece como base de su perspectiva a las condiciones de desigualdad, las mismas que se entienden como la manifestación de históricas tensiones de clase surgidas por discrepancias distributivas que se expresan de manera clamorosa en la realidad de la nación. Desde esa noción se aborda el estudio de la participación que surge desde la sociedad civil como la vía de acción mediante la cual los sectores excluidos buscan alcanzar sus derechos.

Otra base de la perspectiva de los trabajos estructuralistas sobre participación proviene del debate entre democracia representativa y democracia participativa, que surgen de la problematización de la representación, señalando sus limitaciones y escasos rendimientos sociales, situación ante la que aparece la democracia participativa como el mecanismo mediante el cual los grupos excluidos intentan lograr más igualdad y la plenitud de vigencia de sus derechos.

En ese sentido, las nociones base de los estudios estructuralistas parten de la reflexión sobre la democracia, que contrario a los planteamientos de los teóricos de la ciencia política: de una democracia mínima expresada en el régimen representativo mecanizado alrededor del sufragio; plantean a la democracia más allá de las instituciones formales y que se manifiesta en la cotidianidad del ejercicio pleno y amplio de los derechos de las personas. Desde ese enfoque se propone a la democracia como una condición que debe reflejarse en la vida de la sociedad y no solo en el sistema político.

En esa forma surgen las premisas teóricas de los estudios participativos de vertiente estructuralista, desde el debate entre representación y participación como formas de entender la democracia; de tal modo que la construcción de la democracia no se orienta hacia su consolidación en clave electoral, sino a su radicalización y hacia nuevos ámbitos de la vida de la población, así como también al ensanchamiento de la concepción de la política y la ciudadanía. (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006, 17).

Esa forma de leer la democracia, y por extensión, la participación en América Latina y el Ecuador, no solo se orienta a explicar los procesos políticos sino a promover una transformación de la democracia que, según De Souza Santos (2004, 2010), se encuentra bajo el dominio de las élites de los países de la región.

Ese afán de cambio plasmado en las teorizaciones de la línea estructuralista latinoamericana busca plantear nuevos caminos para la democratización de democracia radicalizándola e incrementando su intensidad (De Sousa Santos 2005, 24).

Tenemos además que, dentro de esta perspectiva, el análisis se reorienta y deja de mirar a las instituciones y de intentar tomarles el pulso, así también quita su enfoque del líder populista y su relación con las masas. Esta línea de estudios de lo político, apunta hacia los actores sociales y se fija en sus acciones, su pensamiento, sus propósitos y sus palabras; mirándolos desde una heterogeneidad de enfoques: género, desarrollo, descentralización, ciudadanía, políticas públicas, diversidades.

Estos estudios se llevan a cabo desde la sociología política vinculada con un propósito de lograr el cambio social. Estas investigaciones se diferencian además del análisis institucionalista y populista en el alcance de los estudios, dejando de lado el abordaje nacional para pasar a estudios de caso y experiencias locales en los que la amplia y profunda diversidad sale a flote, y desde estas experiencias en lo posterior se tiran líneas hacia lo nacional cuando se busca aplicar en lo macro lo aprendido en lo local

Bajo esta línea teórica no se cuestiona el sistema político, sino el Estado como elemento de la estructura de subordinación y sometimiento de la población indígena en los principios de los 90 y más adelante como el ámbito de una serie de acciones y condiciones de exclusión en diferentes aspectos y diversos grupos de la sociedad

Desde este enfoque la concepción de la participación se abre, y traspasa los límites del voto, tal como lo señala Santiago Ortiz indicando que “Cuando se plantean los derechos políticos, se equipara el sufragio, la iniciativa popular, la consulta, la participación, el control social y la revocatoria de mandato” (Ortiz 2008, 16).

La óptica estructuralista ubica además como su base teórica al marxismo desde el cual diversas interpretaciones en la región han generado derivaciones para el estudio y explicación de los procesos políticos y de la participación. Desde las más prominentes se señala que las instituciones de la democracia liberal representativa se consideran como “instrumentos políticos hegemónicos”, los cuales, de acuerdo a De Sousa (2010, 58) tienen como fin garantizar la gobernabilidad y la legitimidad del Estado de derecho en las emergentes sociedades capitalistas.

El carácter hegemónico de estos instrumentos políticos, según esta perspectiva, se manifiesta en que su diseño responde al propósito de garantizar la reproducción de capitalismo en las sociedades, obteniendo legitimidad de la aceptación colectiva al ser planteado como garante del logro del bien común, teniendo aceptación incluso por los sectores populares que han recibido afectaciones de ese sistema.

Señala el autor que en América Latina más que en cualquier otro lugar en el planeta se ha llevado a cabo un uso contrahegemónico de los instrumentos hegemónicos de la democracia, ya que de una manera creativa los sectores populares se han apropiado de estos instrumentos para implementar sus agendas políticas; sobrepasando los límites institucionales-legales-económicos del Estado liberal capitalista. En ese sentido señala Boaventura de Sousa que:

Las movilizaciones populares de las dos últimas décadas por un nuevo constitucionalismo, desde abajo; por el reconocimiento de los derechos colectivos de las mujeres, indígenas y afrodescendientes; la promoción de procesos de democracia participativa en paralelo con la democracia representativa; las reformas legales orientadas al fin de la discriminación sexual y étnica; [...] configura un uso contrahegemónico de instrumentos e instituciones hegemónicas. (Sousa Santos 2010, 58-9)

Bajo esta línea teórica se plantea que dentro de la democracia liberal que rige en toda la región se enfrentan las fuerzas del fascismo y del socialismo. Las fuerzas de clave socialista se expresan en las luchas orientadas a la radicalización de la democracia, en los procesos de ampliación de la democracia participativa, intercultural y comunitaria; así como en las luchas por:

la democratización del acceso a la tierra; de la redistribución de las rentas de explotación de los recursos naturales; de la promoción de alternativas al desarrollo, como son el buen vivir (el Sumak Kawsay o el Suma Qamaña); o de la negación de la separación entre sociedad y naturaleza, concebida como la Madre tierra (Pachamama). (Sousa Santos 2010, 56)

Mientras que las fuerzas fascistas que subyacen la democracia en América Latina se manifiestan según De Sousa en salvaguarda de una democracia representativa de baja intensidad, e incapaz de provocar redistribución social, además de la defensa de los intereses de las oligarquías que se expresan en los procesos de descentralización, en la violencia generada desde las alianzas público-privadas, el racismo, la represión desmedida de las luchas sociales por derechos. Este nuevo fascismo, aunque no rechaza la democracia, apuntaría hacia volverla irrelevante evitando la afectación de la reproducción de los intereses de las élites dominantes, además de que procura cerrar las posibilidades de la democracia de ampliarse hacia otras luchas más específicas y avanzadas.

De ese modo, en la región latinoamericana se produce una dualidad de poderes en el marco de la democracia que enfrenta a las fuerzas por el socialismo contra las luchas del fascismo, tornando al campo de la democracia en un espacio en disputa a través de formas y medios, muchos de ellos, no necesariamente democráticos.

Por consiguiente, desde la óptica estructuralista se concibe al Estado como expresión de una estructura de dominación en la que se reproducen desigualdades que se materializan a nivel de sectores excluidos de la sociedad que se movilizan (participan) poniendo en marcha diversas estrategias y mecanismos orientados a atacar dichas desigualdades y a las élites oligárquicas que las mantienen vigentes.

Bajo esta noción es que se otorga en los estudios estructuralistas un protagonismo central la sociedad civil y a su concepción (Avritzer 1994), la cual es “Considerada como un terreno constitutivo de la política, es en ella que se da el debate entre los intereses divergentes y la construcción de los consensos temporales que pueden configurar el interés público” (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006, 54). En la perspectiva estructuralista se la concibe de forma amplia reconociendo su diversidad de manera inclusiva, y constituye el sujeto fundamental de la participación.

Ahora bien, en cuanto a los sujetos y objetos de estudio, a diferencia de la literatura de la ciencia de política que limita su análisis a los actores políticos formales y a las instituciones de sistema político representativo; la perspectiva de los estructuralistas centra su estudio en los movimientos sociales, sus acciones y los contenidos de sus reivindicaciones, enfocando su análisis en las realidades que se producen y expresan en el terreno de la vida de la sociedad; y elabora sus teorizaciones desde los hallazgos en el campo y las acciones de las organizaciones, siendo su instrumento analítico fundamental los estudios empíricos; en contraste con la perspectiva institucionalista cuyo enfoque

consiste en mirar a la luz de la teoría los fenómenos políticos circunscritos a las instituciones y establecer la distancia que la conducta de los actores políticos tiene con respecto del ideal teórico planteado.

Así, la literatura ecuatoriana de corte estructuralista ubica estudio de la participación social como el centro del análisis, a diferencia con los trabajos de autores institucionalistas y del populismo que la participación es un elemento entre varios en los que se enfocan en su análisis. En consecuencia, la literatura enfocada y especializada en el tema participativo es un dominio de los estudios de clave estructuralista.

Así desde la concepción estructuralista de la participación se ubica en un lugar central a la sociedad civil como protagonista de los procesos participativos encaminados a la construcción de mayor igualdad a través de esfuerzos orientados a la reconfiguración del Estado, llevándolo al punto de reconocer las condiciones de los diversos grupos humanos, y redefinir su funcionamiento para dar atención permanente a las demandas sociales convertidas en derechos que el Estado debe garantizar. Bajo esta línea teórica, la sociedad civil se reconoce ampliamente heterogénea y se concibe inclusiva (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006, 54).

En consecuencia, la acción de los grupos sociales se asume como un acto dirigido con una intencionalidad de transformación, expresado no solo en acciones de demanda vía varias formas protesta, sino también en el proponer y promover procesos de diseño y reingeniería de instancias estatales para su funcionamiento se adecue a los requerimientos de la ciudadanía excluida. En ese sentido “La sociedad civil es dotada de poder para transformar a las instituciones y a las leyes y alcanzar un estado de equilibrio en la sociedad, de esta forma podría ser institucionalizada. De hecho, la participación de la sociedad civil en la construcción o modificación de las leyes es lo que les otorga su legitimidad” (Cohen y Arato 2001, 11).

Y es precisamente de ese carácter y capacidad transformadora que tiene la sociedad civil con respecto del cuerpo estatal que surge la premisa del experimentalismo institucional promovida por los teóricos de línea estructuralista, la cual se ampliará más adelante.

Esa consciencia de poder de la sociedad civil viene dada por la idea colectiva de la participación como proceso de construcción de un actor colectivo que los lleva a entender mejor sus inquietudes, problemas, necesidades, y establecer que los problemas que le afectan no son solo una situación individual sino de conjunto de personas que enfrentan situaciones similares y que encuentran en la unión de fuerzas es el mejor camino

para lograr posibilidades de incidir en la marcha de los temas que son su interés. En esa forma encuentran en la actoría colectiva su mejor instrumento de incidencia en los asuntos que le afectan (A. Guerrero 2000, 16).

En esa óptica, la participación involucra el “proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses” (Unda y Aguinaga 2000, 17). Esto permite la progresiva construcción de un tejido social organizacional que abre paso a nuevas maneras de participación en instancias de lo público.

De esa manera, la sociedad civil bajo esta concepción surge como “una utopía que incluye un rango de formas complementarias de democracia y un complejo conjunto de derechos civiles, sociales y políticos” (Cohen y Arato 2001, 11), planteando en contraste con los estudios institucionalistas un campo de la política de intensa actividad más allá de los límites institucionales formales, en el que hay una activa participación que supera lo electoral y que involucra a una amplia diversidad de actores sociales y no solo de los actores políticos de la representación.

aquello que denominamos participación es una manifestación de los procesos de constitución de los sujetos, y que estos se encuentran indisolublemente insertos en el devenir de la sociedad y de la política; por lo tanto, expresan particulares relacionamientos que ponen en contacto a las clases subalternas con las “imágenes de poder. (Unda y Aguinaga 2000, 11)

Sin embargo, en el proceso constitucional del 2007-2008 se produjo un cambio respecto de la centralidad de la sociedad civil en el sentido de que en los trabajos académicos la asumen como un componente del discurso tejido alrededor de la propuesta del nuevo régimen participativo. Dentro de ese discurso la sociedad civil se planteó como un factor legitimador del programa en marcha el cual se expresaba como la siguiente fase del proceso histórico de refundación estatal que las movilizaciones de la sociedad civil sacaron adelante y que se volvió un proyecto político de gobierno que sería insertado en el texto constitucional.

Ahora bien, el posicionamiento de la sociedad civil como instrumento retórico contrastaba totalmente con el rol que tendría ya en la puesta en operación de los nuevos espacios participativos institucionalizados, ya que en ellos dejaba de ser el actor central del proceso participativo, como lo había sido en las décadas anteriores, y se tornaba en la práctica en un espectador del funcionamiento de los nuevos mecanismos de participación

ejecutados por las instancias de gobierno local y nacional, en lo que ha sido un modelo de participación tutelada desde el Estado.

En el nuevo modelo participativo constitucional-institucional se ubica a los gobiernos locales como protagonistas centrales del modelo, encargándoles la construcción y administración de la nueva arquitectura participativa mediante la cual las instituciones estatales se encargan del cumplimiento del derecho de participación de los ciudadanos

4.1. Los tres momentos de la participación en la literatura estructuralista ecuatoriana

Los estudios de la participación desde la perspectiva derivada del estructuralismo toman fuerza:

desde el 90 con el surgimiento del movimiento indio y otros movimientos por los derechos de la mujer, medio ambiente, infancia, etc. esta actitud contestataria comienza a modificarse con nuevas propuestas a nivel local y sectorial que valoran la democracia en nuevas relaciones en la vida cotidiana, la presencia de una pluralidad de actores y dinámicas, así como de rasgos de identidad (étnica, de género, local), la presencia directa de los movimientos sociales en la política con demandas propias que cuestionan el monopolio de los partidos como exclusivos representantes de la ciudadanía y la emergencia del escenario local como espacio de construcción de la democracia.[...] Por otra parte surgieron de manera embrionaria foros y parlamentos en varias ciudades –como Cotacachi, Guamote, Otavalo, Santo Domingo, Chimborazo, que expresan a la sociedad en torno a agendas locales. (Ortiz 1999, 66)

En Ecuador, los estudios de la participación derivados del estructuralismo surgen a raíz de los levantamientos indígenas de finales de los años 80 e inicios la década de los 90. En ellos se vincula a la participación con las grandes movilizaciones en demanda de los derechos del colectivo indígena, que se convertiría en la plataforma para la teorización de los posteriores planteamientos sobre participación que en los años siguientes se multiplicaron y diversificaron.

Esta noción de participación-movilización influenciaría de manera importante los estudios surgidos posteriormente a mediados de los años 90 sobre la participación local producida desde alianzas político-sociales entre gobiernos locales y sociedad civil; y se retoma el sentido de participación como movilización social en los levantamientos populares de fines de los 90 y primeros años de los 2000 que devinieron en derrocamientos presidenciales, volviéndose de este modo una base conceptual para los

posteriores trabajos que se tejieron alrededor del proceso constituyente en el periodo 2007-2008.

Desde esta manera de ver la trayectoria de los estudios de corte estructuralista en el Ecuador -con la innegable influencia de la producción teórica sobre participación y democracia del ámbito regional-, planteo el enfoque de los estudios participativos de base estructuralista en tres grupos establecidos bajo criterios cronológicos y de la orientación de su enfoque en el siguiente orden: los estudios surgidos bajo la política de la identidad de finales de los 80 e inicios de los 90; los trabajos enfocados en las experimentos participativos de gobiernos locales y sociedad civil de mediados de la década de los 90 hasta inicios de los 2000; y los estudios vinculados con la propuesta participativa de la Constitución del 2008.

Esta categorización da cuenta de cómo los estudios la participación en el Ecuador, en un primer momento se refirieron a las acciones que emprendieron los pueblos indígenas de manera autónoma para alcanzar sus derechos, reorientándose en un segundo momento hacia los espacios de convergencia Estado-sociedad civil en el nivel local; y finalmente en un tercer momento que se mantiene hasta la actualidad, los estudios se enfocaron en la participación como un factor central del proyecto de refundación nacional impulsado por el programa político de izquierda que llegó al poder en alianza con varios colectivos sociales llevando como bandera de su propuesta la institucionalización y masificación de la participación a través de diversos dispositivos participativos insertados en el aparato estatal.

En el caso del último periodo que es dentro del cual se desarrolla el presente trabajo, sucedió que, con el advenimiento de la carta magna de Montecristi, los estudios sobre participación trasladaron el eje de análisis desde la sociedad civil hacia aspectos más de ingeniería institucional participativa y otros de tipo legal constitucional. En este proceso, las fuerzas de la sociedad civil que anteriormente empujaban el reconocimiento de las diferentes formas y experimentos participativos dentro de la estructura institucional estatal, fueron reemplazadas por instancias estatales desde donde se debía bosquejar, estructurar e implementar la nueva arquitectura participativa en la normativa y la posterior puesta en marcha de los mecanismos de participación en los organismos de gobierno.

En estos textos se plantea la propuesta constitucional participativa bajo la noción de profundización, ampliación o radicalización de la democracia, o incluso como redemocratización (Barrera 2009; Ramírez 2013).

Ahora bien, las nuevas formas participativas que se dan en el Ecuador a partir de la puesta en operación de la Constitución del 2008 determinaron para su estudio un nuevo instrumental analítico que recoja las varias dinámicas que convergieron en el nuevo diseño de la participación institucionalizada.

Para Ramírez y Espinosa (2012, 111) esta situación involucra un desplazamiento analítico que, en el contexto ecuatoriano de la participación, debía tomar en cuenta dos tipos de dinámicas que confluyen en la nueva situación: por una parte, los procesos políticos que surgen desde arriba, con la institucionalización vía Constitución de las instancias y mecanismos de participación que deben ejecutarse de manera obligatoria y permanente; y por otro otra parte, los procesos políticos que se dan desde abajo, en que los actores sociales locales asumen un rol central en todo el tránsito hacia el nuevo régimen de participación, teniendo protagonismo en el diseño de las instancias y procedimientos con los que se institucionalizó la participación ciudadana, conformando las llamadas “instancias socio-estatales”.

Esta percepción de dos procesos convergentes en la participación se venía ya desde los trabajos orientados al estudio de las experiencias participativas locales de los años 90. Al respecto, Unda y Aguinaga señalan:

Hay que reconocer en este punto, dos variantes en la comprensión de los procesos participativos, según las lecturas se realicen desde instituciones oficiales o desde las organizaciones (directamente o asumiendo los respectivos puntos de vista): si es desde las instituciones, se trata de que la participación se integre en los procesos específicos del quehacer gubernativo (o, con más precisión, en algunas de sus fases [...]) Si se la mira desde las organizaciones, el énfasis es el fortalecimiento de esos actores. (Unda y Aguinaga 2000, 41).

4.1.1. Primer período: La política de la identidad. Años 90

Los viejos y olvidados “guardianes de la tierra” habían acudido al llamado de la concertación nacional, y con sus símbolos y bártulos, ya estaban allí, en el patio de la Casa Grande, para exigir de su dueño participación y justicia en un proceso que se venía anunciando como el de los “grandes cambios. (Almeida 1993, 7)

Desde finales de los años 80, en Ecuador empezó a manifestarse un proceso importante de resistencias sociales y políticas en contra de las políticas neoliberales, que marcaron el inicio del camino de construcción de los derechos de participación y dieron apertura a los canales democráticos para el despertar de un ciclo de ampliación de la democracia desde la política de la calle.

Un conjunto de actores sociales provenientes de diversos sectores y colectivos, sindicales, defensores de derechos de género, ambientalistas, minorías sexuales, y el movimiento indígena cuyo protagonismo trascendió en la formación de un ciclo de transformaciones sociales y políticas que dio paso al apareamiento y progresiva consolidación de los derechos de participación que llegarían a constitucionalizarse dos décadas después en 1998 y 2008, en este último, mediante un abanico de mecanismos e instituciones propuestos como la base de un proceso de refundación estatal. Al respecto, Santiago Ortiz menciona:

Hay que señalar que los actores sociales encontraron vías más expeditas para influir en las políticas públicas. En particular varios actores tienden a una movilización extrainstitucional liderada por el movimiento indígena, orientada a frenar el TLC o la privatización de las empresas públicas. Sus acciones tienen impacto político y logran derrocar gobiernos. Sin embargo, la movilización no es suficiente para incidir en el desenlace de las crisis políticas, pues son repuestos gobiernos que siguen las políticas neoliberales anteriores. (Ortiz 2008, 15)

Los amplios avances en términos organizativos alcanzados por la población indígena, dieron la pauta para dirigir la lucha hacia la conquista de cuotas de poder para la defensa y reconocimiento de sus formas de vida y manifestarse en contra de las políticas neoliberales. Así se produjo el surgimiento de un proyecto político étnico orientado a conseguir su reconocimiento de nacionalidades indígenas en el marco del Estado ecuatoriano, yendo más allá del otorgamiento de ciertas políticas específicas, que eran asumidas como medidas de mantener y perfeccionar la dominación, en lo que Andrés Guerrero plantea como la administración de poblaciones.

Así, la impugnación planteada por la incursión de los pueblos indígenas en el campo político iba encaminada hacia objetar el concepto mismo de nación, el capitalismo como modo de desarrollo, hasta el proyecto civilizatorio basado en el individualismo y el progreso material (Almeida 1993, 13).

Bajo esa premisa, el surgimiento del movimiento indígena no corresponde a un repentino salto a la escena política, sino que remite a un proceso de desarrollo organizacional y capacidades participativas que se fueron gestando al interior de las comunidades a través de una larga tradición de prácticas de democracia comunitaria, desde las que se impulsaron formas de participación comunitaria que, según Nuria Cunill Graw (1996) citada en (Unda y Aguinaga 2000, 17), corresponderían a “todas aquellas “acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a

las necesidades de su vida cotidiana” las mismas que pueden o no contar con la presencia protagónica del Estado, y que están orientadas al mejoramiento comunitario.

En ese sentido, señala Angélica Porras: “la participación de los indios en este hecho no es casual y menos coyuntural. Responde a un largo y dificultoso proceso de adquisición de presencia política de las organizaciones indígenas y a un constante y acelerado deterioro de los mecanismos institucionales de procesamiento de las demandas sociales” (Porras 2005, 21).

Este enfoque coincide con la literatura institucionalista y populista en señalar la crisis de representación como parte de una democracia, catalogada como elitista y excluyente (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006; Souza Santos 2004; 2005; Ramírez 2011) la cual actúa como el factor causante de la movilización de la población, sin embargo en el enfoque de los estudios estructuralistas de la participación se suman las políticas neoliberales como elemento estimulante del apareamiento de las iniciativas organizacionales.

En ese sentido, esta línea de análisis da cuenta de los grupos sociales que surgen y trascienden en el espacio político a través de la participación, los cuales bajo la lupa del institucionalismo que privilegia los actores formales de la política, son perdidos de vista en su condición de importantes actores, así como los procesos que tienen trascendencia política fuera del espectro de la representación.

Este contundente ingreso de los indígenas en la vida pública ecuatoriana a través de masivos levantamientos en demanda del reconocimiento de sus derechos colectivos, los volvió un poderoso actor político y social, provocando una profunda repercusión en los estudios políticos ecuatorianos y aglutinando alrededor de sus luchas una amplia gama de producción intelectual dedicada al análisis de las diferentes facetas de la acción política colectiva indígena y desde una diversidad de enfoques, provocando que autores de dentro y fuera del país dirigieran una amplia diversidad de reflexiones hacia la política de la identidad. Esta incursión del movimiento indígena, según Andrade (2004, 215) despertó en la literatura ecuatoriana el interés por el poder emancipador de la acción política identitaria, asumiendo dentro de esta una participación autónoma para la conquista de sus derechos.

En segundo lugar, las transformaciones en el ámbito de la ciudadanía logradas por la acción del colectivo indígena se interpretaron como movimientos de cambio democráticos, por tanto, los alcances y avances de su acción colectiva aportaban a la

ampliación de la democracia, pese a no canalizarse por las vías formales de la representación.

En tercer lugar, la impugnación de la cuestión de la ciudadanía realizada por los indígenas planteaba transformar un factor de articulación tradicional de la política que ubicaba a la diferencia como un eje de subordinación. Así, el proceso de democratización logrado por la política de la identidad levaba el potencial de conferir mayor legitimidad al orden político, que aquella planteada desde las instituciones bajo la ilusión de la igualdad sustentada en la ley.

Por otra parte, los estudios derivados del estructuralismo se concentraron en los movimientos sociales, especialmente el movimiento indígena en lo relacionado con la participación y las características de la organización. De esa forma, la incursión del movimiento indígena en el tablero trajo consigo nuevas formas de concebir la participación, sacándola del metro cuadrado electoral voto en los estudios institucionalistas y llevándola hacia la acción colectiva en procura de una construcción de igualdad desde la diferencia.

Según Pablo Andrade, el surgimiento del sujeto colectivo indígena atrajo la atención de los trabajos sobre estudios políticos que lo interpretaron como la ficha faltante del proceso democratizador en el Ecuador. Andrade explica que:

La ilusión del pensamiento político ecuatoriano de haber encontrado el “nuevo sujeto social”, portador de la “nueva política”, tendió a fusionar conceptualmente a la política del movimiento indígena con “la política popular”, o incluso más simplemente con “lo popular”. El encuentro entre el sueño de cambio político, la renovación de la política, y el agente impulsor de ese encuentro creó un impulso para una visión movimientista, cuasi-revolucionaria de la política indígena. (Andrade 2004, 215)

En relación a los recursos teóricos empleados para el análisis del proceso, los trabajos de esta primera etapa de los estudios políticos ecuatorianos que privilegian el análisis de la sociedad civil y que se concentran en el surgimiento del movimiento indígena (Barrera 2001; Porras 2005), echan mano mayormente de tres tradiciones teóricas, que no fueron las únicas, pero sí las de mayor uso, estas son: La teoría del comportamiento colectivo, las derivaciones interpretativas del marxismo y la teoría de la movilización de recursos.

En cuanto a la teoría del comportamiento colectivo. Esta línea analítica se orientó hacia la observación del comportamiento y la evolución de los movimientos sociales. Jorge Riechmann y Francisco Fernández (1994, 17), plantean al respecto la existencia de

dos tipos diferentes de acción: el comportamiento institucional-convencional y el comportamiento no institucional-colectivo. Este último se conforma para enfrentar las tensiones, frustraciones y descontento que provocan en el individuo su integración y participación en el comportamiento colectivo y el cómo las acciones espontáneas de las masas se tornan en el surgimiento y desarrollo de movimientos sociales. Bajo esta tradición teórica “los movimientos sociales se conceptualizan como formas de comportamiento político no institucionalizado...” (Riechmann y Fernández 1994, 16).

Respecto a la teoría de movilización de recursos formulada por John McCarthy y Mayer Zald, dirigida al análisis de la sociedad civil y guiada por las propuestas de las teorías de elección racional, no descarta la existencia de una tensión estructural en la sociedad; no obstante, proponen que tal tensión estructural no es suficiente para provocar la movilización y la acción colectiva, ya que estas dependen de la movilización de recursos y una dirección racional de las acciones.

Por tanto, el éxito de los movimientos dependería de su capacidad de movilización de recursos y actuar conforme una orientación racional y planificada. Así, quienes protagonizan asociaciones y acciones de protesta no se comportan llevados por emociones, sentimiento o ideologías, sino por una lógica de costo-beneficio en base de las oportunidades que estén disponibles para la acción del colectivo (Johston, Laraña y Gusfield 1994, 5). De esa manera, la teoría de la movilización de recursos argumenta que los colectivos sociales pueden establecer su fuente de fuerza de las organizaciones que logren generar.

Por su parte, el planteamiento teórico marxista y sus diferentes corrientes reflexionan sobre los movimientos sociales, desde la premisa que la emergencia de los movimientos sociales se produce como efecto de un problema de desarrollo estructural a nivel de la sociedad antes que como una expresión de las elecciones individuales (Porrás 2005, 32). De acuerdo con Sydney Tarrow (1994, 37), los individuos se integran o participación en acciones de carácter colectivo cuando la clase social de la cual son parte se halla en contradicción con sus antagonistas.

La lectura del surgimiento del movimiento indígena ecuatoriano desde una analítica estructuralista, da cuenta precisamente de las luchas indias por transformar las condiciones de la estructura desde la construcción de su identidad y la valoración de su cultura, y a través de la participación producida mediante grandes levantamientos lograron efectivamente alterar las estructuras de sometimiento que pesaban sobre la población indígena por su condición étnica.

Los diferentes autores de línea estructuralista que abordan el análisis de la participación desde la política de la identidad, lo hacen bajo la noción de existencia de estructuras de dominación que van más allá de lo económico, en lo político, en lo social y llegando hasta lo étnico.

Tales estudios sondean las estructuras de poder y exclusión desde épocas coloniales, las cuales posterior a la independencia serían reproducidas en el Estado-nación, tal como lo menciona Andrés Guerrero, quien señala tal conjunto de estructuras de dominación: “Incursona por regiones desadvertidas de la construcción de un sistema ciudadano y una representación política de tipo republicano que, al mismo tiempo despliegan un proceso y ensamblan estructuras de dominación” (Guerrero 2000, 9).

Según esta perspectiva, el Estado implementa un sistema de dominación que se articuló al modo colonial de sometimiento de la población indígena y posteriormente con el Estado-nación se trasladó hacia un sistema ciudadano que establecía categorías de personas en el que los indios no encarnaban la condición completa de ciudadanos y cuyo sometimiento se operativizaba a través de una serie de mecanismos de explotación y subordinación como la hacienda.

Bajo este paraguas analítico, la participación se entiende como una respuesta de los grupos organizados en cuyos espacios de vida se sienten los efectos de la estructura desigual y excluyente; su participación surge y se entiende en el marco del relacionamiento -sin intermediarios- con el Estado y desde la disputa por el poder, por derechos, y por mayor igualdad desde las condiciones étnicas del colectivo indígena.

Así, la participación expresada en acciones sociales tiene como fin impactar en el Estado para lograr transformarlo o para que este, en reconocimiento de las condiciones de desigualdad, atienda las demandas colectivas; de modo que el abordaje del movimiento indígena y su participación no solo se produce como una disección de la organización y sus acciones, sino que también se encuentra atravesado por el elemento étnico al que se acoplan las diferentes herramientas teóricas de examinación y problematización, y a las que posteriormente se irían articulando otros enfoques como el de la ciudadanía (A. Guerrero 2000) que se volverá eje de análisis de gran cantidad de publicaciones, y mantendría mucha presencia más adelante cuando las movilizaciones indígenas cedieron su centralidad a otros procesos, en especial a nivel de gestión local cuando la organización indígena vía democracia representativo accedió a los gobiernos locales.

Respecto de la identidad, desde los estudios de la participación colectiva la identidad es el elemento de conformación de la comunidad, que a diferencia del

populismo que configura una identidad colectiva de arriba hacia abajo, en los estudios participativos la identidad surge como el factor común que crea los lazos de unión de los individuos hacia la construcción de un mayor bienestar conjunto.

Ahora bien, desde la problemática de la ciudadanía, la participación de los indígenas surgió como una respuesta a las desigualdades producidas desde la subordinación generada desde tal concepto. Según Andrés Guerrero (2000, 10), bajo la noción imperante y tradicional de ciudadanía, los indígenas fueron convertidos en invisibles, despojados de protagonismo político, desprovistos de relevancia social y sin aportes significativos a la economía o la cultura en el país.

Conformaban una especie de residuo histórico, desvanecido por el proceso de integración nacional, la urbanización, la globalización, la migración y en mayor medida por el mestizaje, que bajo un tipo de ciudadano ideal “blando-mestizo nacional” desvanecía lo indígena bajo la sombra del ciudadano ideal.

De esa manera, se mantenía en el seno de la nación una diferenciación en clave de subordinación étnica, de ciudadanos propiamente reconocidos e indígenas sin acceso a esta consideración. Así “por un lado, están los “criollos” o blanco-mestizos hispano hablantes que el Estado reconoce como ciudadanos legítimos; por el otro, están los indígenas (A. Guerrero 2000, 15).

Es así como en los primeros años de la década de los 90, la participación indígena se entiende y se hace desde las movilizaciones por el reconocimiento de los derechos específicos del colectivo indígena por parte del Estado considerado una instancia de reproducción de la estructura de dominación. En ese proceso el movimiento indígena pasa:

de ser un colectivo negado olvidado y en constante proceso de asimilación, a uno que reivindica y construye su propia identidad y futuro, tiene un proyecto político y se propone como interlocutor válido ante el Estado [...] el movimiento indio ecuatoriano se transforma de un actor social marginal en uno político relevante. (Porrás 2005, 24)

Así, la participación de los indígenas vía movilizaciones dirigidas a influir al Estado, mostró su amplitud al estar dirigida no solo a presionar para influir en su agenda social estatal, sino que detrás de las diversas demandas del colectivo se planteaba todo un proyecto de sociedad. En este proceso, la participación es inherente a la constitución histórica del sujeto colectivo e individual que asume protagonismo en la propuesta de ideas innovadoras de relaciones de sociedad bajo un conjunto de valores propios (Unda y Aguinaga 2000, 41). Al respecto, Ana Karina López hace eco de las declaraciones de

Antonio Vargas, presidente de la Organización de los Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), en el levantamiento que arrancó en abril de 1992:

debe reconocerse un hecho evidente: el Estado ecuatoriano está conformado por una sociedad heterogénea en costumbres, cultura y forma de vida. En este sentido las leyes de nuestro país deberían permitir el concurso de todos los grupos sociales en las decisiones del manejo de recursos naturales y en la particularidad de asuntos precisos que atañen a cada pueblo- (López 1992, 45)

Otra prominente dirigente indígena, Blanca Chancoso, señalaba al respecto que, “El país está dividido por clases mismo y no se diga por las culturas que hay, en él, pero lo que importa es que se tiene que reconocer la existencia de esas culturas” (Chancoso 1993, 138). Así:

Desde un cruce de varios enfoques (de clase, étnicos, raciales y de género), algunos autores han levantado el problema de la ciudadanía, concebida no sólo como modalidad de inclusión e igualitarismo -inherente a su discurso universalista- sino de una construcción histórica que puede teñirse de significados de dominación, dependiendo de los conflictos sociales y las relaciones de fuerza. Problema que es pertinente para países poscoloniales que, como la república del Ecuador, incluyen significativas poblaciones indígenas en condiciones de supeditación. (A. Guerrero 2000, 9-10)

4.1.2. Segundo período: La participación en el desarrollo local

El modelo de participación en el desarrollo local originado desde los experimentos de gobernanza local otorgó el protagonismo de la sociedad civil impulsado por el proceso de transferencia de competencias, capacidades y recursos, en el marco de la disminución del tamaño del Estado.

Refiere a la participación impulsada por una coyuntura internacional y nacional muy específica que alineó a los actores: Estado, organismos internacionales, sociedad civil y ONG, bajo condiciones únicas –por no decir: ideales- que permitieron el arranque y florecimiento de varios casos emblemáticos, entre los que se encuentra el proceso de Cotacachi como uno de los más connotados.

Al igual que en otros países latinoamericanos, a comienzos de los años ochenta las experiencias de desarrollo local adquirieron notoriedad con el retorno a la democracia. Una insólita expansión municipal con la creación de nuevos cantones y la incorporación de sectores populares urbanos y rurales a los gobiernos municipales, marcaron la participación en el país. Más tarde, en la década del noventa continuó la expansión municipal y la intervención local asumió una nueva perspectiva: ya no fueron puestos

secundarios de concejales lo que logran las organizaciones de base, sino el control de alcaldías. (Torres 1999, 16)

A mediados de los años 90, la participación se tornó en tendencia en la discusión sobre el desarrollo local. Cuestiones como la crisis de la representación desmoronaron progresivamente la confianza de la población en los actores del sistema político y la incapacidad del régimen democrático para responder a necesidades y demandas populares.

En contraposición, la participación directa de las personas se posicionó como la vía más idónea para dotar a la democracia de capacidad para integrar a la gente en el proceso de la política pública y así generar rendimientos que se traduzcan en mejores condiciones de vida para las personas.

Al mismo tiempo, las “políticas de ajuste estructural” impulsaban el desmantelamiento del Estado, la descentralización y la revalorización de lo local como la orientación que el Estado y sus instituciones tomaron; y en tercer lugar, se dio que la sociedad civil, desde diferentes ámbitos, asumía un protagonismo mayor en los procesos de desarrollo colaborando con el gobierno local en la conformación de una gobernanza participativa; pero ya no se trata de un colaboración coyuntural en torno a proyectos, sino de involucrarse establemente en el ejercicio de policías territoriales que demandan de métodos y técnicas participativas con alcance público. Esta sumatoria de factores estableció un nuevo momento para la participación posterior a la época de los grandes levantamientos indígenas.

Las primeras experiencias aparecieron de manera autónoma impulsadas por algunos municipios indígenas de la Sierra centro y norte (Ramón y Torres 2004, 124) que posteriormente en 1998 se ampliaron con la inserción de la democracia directa en la Constitución mediante la implementación de mecanismos como la revocatoria del mandato, la iniciativa popular normativa y la consulta popular, mecanismos que no tuvieron mayor uso, de modo que el sentido de la participación pasó de asociarse con los actos públicos de protesta a las iniciativas de gobernanza participativa impulsadas desde gobiernos seccionales a través de diversos experimentos participativos en varios ámbitos de la toma de decisiones y gestión pública local.

En este contexto, la participación se plantea alineada a la noción de “democratización de los procesos de decisión política” (Unda y Aguinaga 2000, 46-47). Esta tendencia se mantendría hasta los años previos al 2007 en que la llegada al poder de

Rafael Correa marcaría el inicio de un nuevo momento de la participación ciudadana en el Ecuador, al plantearla desde su proyecto de gobierno como principio desde la Constitución estableciendo una serie de mecanismos insertados en el diseño institucional de gobierno de diferentes niveles.

Volviendo a los 90, encontramos que en esta época:

Los textos sobre gobiernos locales enfatizan ya en las metodologías y los instrumentos para incorporar “a participación de la comunidad” en una gestión municipal orientada al desarrollo local. Los énfasis son ya conocidos: “Si el Municipio provee los servicios y obras que la comunidad necesita, esta contribuirá activamente a financiarlos, así como participara en el gobierno para programarlos y definir su ejecución”. La “escasez de recursos convencionales” es el factor que obliga a estos planteamientos. (Unda y Aguinaga 2000, 41)

En ese sentido, la participación surge de la mano con procesos de planificación y gestión encaminados a integrar a la población en los procesos de toma de decisiones y de ejecución de los acuerdos entre autoridades y ciudadanos, logrando importantes alianzas políticas y sociales con las que las diversas experiencias alcanzaron significativos avances en términos de desarrollo local y desarrollo organizacional en la sociedad civil, haciendo que los estudios de la participación sean marcados por dos cuestiones: las luchas sociales de manera simbólica y los proyectos de desarrollo de manera técnica y política.

Así, la entrada a estas experiencias sociales desde mediados de los años 90 privilegió la participación en espacios instituidos para la elaboración de políticas sociales nacionales, programas de gobiernos locales y proyectos de desarrollo financiados por la cooperación internacional, en los que se ponía en ejercicio la tradición organizativa y de lucha (ahora en espacios de toma de decisiones y gestión).

Conforme avanzaba esa corriente participativa, se iban modificando algunas instancias institucionales locales para dar cabida a la participación en la gestión local. Al respecto, Unda y Aguinaga indican que a través de estas modificaciones en la forma de gestionar lo público se buscaba democratizarlo mediante el involucramiento social, implementando diversos dispositivos más allá de la participación convencional mediante “...parlamentos cantonales (como en Bolívar, Guamote o Cotacachi), instancias de organización y participación (como en Chordeleg para la juventud), etc. A pesar de ser experiencias aun iniciales, dan pistas en firme sobre lo que pudieran ser formas distintas de gestión local” (Unda y Aguinaga 2000, 35).

Así, con el surgimiento de las diversas experiencias participativas a nivel de gobiernos locales en la Sierra Centro y Norte, la participación deja de ser un término que

acompaña los estudios del movimiento indígena y su proceso político, y adquiere centralidad plasmándose en mucha literatura en estudios de casos de experiencias participativas, y en otras publicaciones aparece como concepto eje de reflexiones y debates.

En este periodo la participación surge con mucho viento a favor: un conjunto de organismos internacionales que impulsaban su aplicación, el impulso del protagonismo de las organizaciones sociales, un contexto regional de afianzamiento del neoliberalismo que empujaba el proceso de descentralización al interior de los países, la expansión del movimiento indígena, la presencia en el país de un enjambre de ONG con recursos técnicos, económicos y políticos como catalizadores de los procesos participativos; y la llegada al poder municipal de autoridades con proyectos innovadores interesados en incorporar procesos participativos en sus administraciones. La literatura del periodo, recoge las experiencias exitosas de casos emblemáticos que se gestaron en medio de condiciones ideales de concertación de actores; enfocándose en las potencialidades de los procesos, ingeniería participativa, logros, círculos virtuosos y problemáticas de estas iniciativas.

De esa manera, los estudios de esta etapa en su mayoría refieren a la participación desde relaciones de colaboración y cooperación entre actores que articularon una gobernanza local con muchos resultados, sin conflictos importantes en el proceso y sin pugnas de poder; situaciones, en muchos aspectos, inversas al periodo posterior de la participación que se inauguró con la Constitución del 2008, lo que lleva plantear la pregunta ¿qué sucede con este enfoque cuando las relaciones de los actores no son de colaboración sino de subordinación o conflicto?

Dando como respuesta que este enfoque no tiene la capacidad de explicar las nuevas realidades de la participación que se producen en el país en el nuevo momento de retorno estatal; es allí donde aparece la gubernamentalidad de Foucault como la herramienta de análisis más idónea para el estudio de las nuevas condiciones de la participación local, que bajo el nuevo régimen de la Constitución de 2008, pasaron: de colaboración a disputa, y: de apoyo a subordinación, llevándonos hacia la necesidad de entender el juego de fuerzas que se da en las prácticas de la participación como medio para explicar sus actuales circunstancias más allá de los planteamientos legales y discursivos.

Volviendo a los años 90, encontramos que la participación pasó de concentrarse en las acciones confrontación directa mediante actos de protesta del movimiento indígena,

hacia las acciones organizacionales y de gobiernos locales, además de los mecanismos que estos implementaron para la operativización de la participación, de modo que el estudio de la participación en espacios de articulación Estado local-sociedad civil fue ganando espacio con la multiplicación de las publicaciones y las experiencias innovadoras municipales, especialmente desde mediados de la última década del siglo anterior, periodo en el que toma fuerza ese modelo de participación y los experimentos participativos que implementaron los municipios innovadores. Al respecto, Andrés Guerrero indicaba que:

En la nueva visión, la participación dejaba de ser “reivindicativa” y se convertía en “responsable” por los gastos de los servicios públicos, “asociada” a la acción municipal. Al mismo tiempo, el ámbito de la participación buscada desde la institucionalidad se acota territorialmente, se “focaliza” en lo local, mejor aún: en lo microlocal. Nuevamente, este movimiento empalmaba con tendencias que ya venían empujándose desde la práctica social de los “proyectos de desarrollo [...]”. (Guerrero 2000, 31)

Bajo este nuevo rumbo asumido por los trabajos sobre participación se conocieron una amplia variedad de mecanismos y formas de participación cuyos procedimientos, métodos y técnicas atrajeron la atención de varios estudios y que de acuerdo a Esperanza González se podrían resumir en los siguientes tipos: información, consulta, iniciativa, control social, concertación, decisión y gestión, todas estas consideradas en el marco de los espacios orientados a la planificación y gestión del desarrollo local (González 1995, 19-21).

En cuando al debate representación vs participación en este periodo, se produce desde la noción de complementariedad, en el sentido de que la participación amplía los espacios para el involucramiento ciudadano.

Desde esta perspectiva, aunque se diserta sobre participación su enfoque no es netamente utilitario y funcionalista en cuanto a: los mecanismos, su operación, utilidad y beneficios; sino que los autores transmiten un sentir de aspiración de cambio, de modo que el enfoque de los estudios aunque aborda los mecanismos desarrollados, así como su anatomía y fisiología; destaca el protagonismo y avances de la sociedad civil bajo la premisa de que la participación es un medio de constitución de sujetos que deriva en la construcción de ciudadanías congruentes con las condiciones y demandas de los sujetos dentro de una estructura excluyente de las diversidades.

Así, la literatura sobre participación ubicada bajo el enfoque derivado del estructuralismo presenta una variedad de casos en los que los individuos en calidad de

sujetos colectivos desarrollan experiencias propias de participación política organizacional destinada a influir en los espacios de toma de decisiones en el nivel local de gobierno. De esa manera, las iniciativas locales se entienden como acciones que se generan y procesan en el marco de un sistema de permanente negociación de los actores diversos que conforman la sociedad local (Arocena 1995, 32).

Desde esta literatura se manejan dos entradas al análisis de los casos: una desde los avances y ventajas de la gestión participativa, y otra desde la valoración de los procesos sociales que la apertura de canales de participación desencadena y “tiene que ver con la construcción de formas de poder de los sectores populares, con instancias de ejercicio de la democracia directa de la población, donde se produce una especie de retorno de la facultad de gobierno al actor primario de la democracia: la ciudadanía” (Ortiz 1999, 72).

Bajo el primer abordaje, la participación y el protagonismo de los sectores sociales son valorados desde una perspectiva funcionalista, considerando los beneficios que su involucramiento en la gestión puede aportar en las iniciativas de desarrollo local, mientras que el enfoque centrado en las organizaciones apunta a los procesos de reivindicación que los actores sociales logran a través de los canales participativos.

Un factor que le aportó mucho simbolismo a este nuevo sentido de la participación, fue el impacto del surgimiento del movimiento indígena, el cual trascendió en el discurso político del nuevo momento, ubicando a la participación como un factor clave de la gestión de lo público y de la ampliación de la democracia que en pocos años y con el ejemplo de varias experiencias de innovación democrática a nivel local puso en auge el impulso de la participación en espacios locales de encuentro entre sociedad civil y autoridades para planificar, tomar decisiones y deliberar sobre la política pública en el territorio, atrayendo el interés de académicos por la novedad, los efectos y las proyecciones de los experimentos participativos: multiplicándose en pocos años los trabajos enfocados, ya no en las movilizaciones, la organización indígena o la identidad, sino en la ingeniería participativa que logró poner sentar alrededor de la mesa de diálogo a la sociedad civil y a la autoridad electa.

De ese modo, este nuevo momento implicó un cambio en la orientación de la literatura de la participación hacia el sentido de la reivindicación social en la gestión local.

Respecto de la descentralización como elemento impulsor de este modelo de participación, se tiene que desde los años 80 la participación empezó a tomar un peso importante en la agenda de los países de América Latina, esta importancia se dio por la

convergencia de dos discursos alrededor del proceso, uno que planteaba a la descentralización como una vía de reducción del déficit fiscal que agobiaba a la región; y otro que planteaba a lo local como un espacio de gobierno que contaba con condiciones favorables para la formación de un proyecto político desde la articulación de la ciudadanía y de carácter alternativo.

El primer discurso era promovido desde organismos financieros internacionales como el Banco Mundial; mientras que el segundo se apuntalaba desde colectivos sociales y partidos de izquierda que ajustaron sus líneas de acción para entrar en el ámbito electoral (Schneider y Welp 2015, 16).

Estos dos discursos generaron sus propias dinámicas que trascendieron la arena pública, sobre todo en los territorios de la Sierra; provocando que el auge de la descentralización y los gobiernos locales alternativos promovidos por las bases sociales tomen fuerza desde mediados de los años 90 en los que la participación asumió nuevas formas y sentidos; siendo una de las más trascendentes la que Unda y Aguinaga (2000, 32) denominan como “participación dirigida” que consistía en la atención que el Estado otorgaba a las demandas sociales a través de inversión social estatal en proyecto de desarrollo, destinando recursos para solventar las carencias de la población marginada.

A esta medida se sumaron las políticas generadas desde el proceso de descentralización que determinaron la modificación del rol de los municipios y establecieron las condiciones propicias para que diversos experimentos de participación local puedan germinar y propagarse (Unda y Aguinaga 2000, 32).

Este surgimiento de procesos participativos de base ciudadana y articulados con gobiernos locales alternativos se produjo además desde los efectos en las sociedades afectadas por la implementación de las políticas neoliberales, y por la crisis de representatividad en la que cayó el sistema político ecuatoriano con la fragmentación de sus instituciones y carente la capacidad de autorreformarse.

Una de las reflexiones recurrentes que se han dado sobre las experiencias de participación local exitosas, ha sido el contraste entre el éxito alcanzado por estas iniciativas en lo local y la ingobernabilidad que a nivel nacional se producía en el periodo en cuestión, lo cual ponía en evidencia el hecho de que los procesos exitosos y virtuosos no lograban una transferencia hacia el nivel nacional de los logros obtenidos en términos de democratización, derechos y desarrollo (Ortiz, 2004; 2008; 2011), los cuales se han quedado en circunscripciones locales: parroquias, cantones o provincias; sin lograr incidir en la política nacional, pese a haberse intentado aplicarlo a través de diferentes instancias

participativas para la incidencia en el nivel nacional de políticas como los Consejos de Pueblos y Nacionalidades, o también de Mujeres, mismos que no lograron proyectar su acción hacia la agenda nacional y se redujeron a la ejecución de proyectos específicos que no alcanzaron a marcar un antes y un después en las condiciones de exclusión de los sus respectivos sectores.

Bajo esas condiciones las experiencias participativas no lograban dar el salto de ser iniciativas promovidas por coyunturas políticas específicas en lo local, hacia su institucionalización, terminando ejecutadas de manera aislada y sin trascender en la ampliación de la democracia representativa que atravesaba su peor crisis, al mismo tiempo que los experimentos participativos locales florecían mostrando las posibilidades de llevar a otro nivel los procesos de desarrollo, la toma de decisiones y el involucramiento ciudadano en las situaciones de interés colectivo (Ortiz 2008, 15).

El desarrollo local

La entrada general hacia la participación de la literatura ecuatoriana de este periodo se realiza a través del vínculo con el concepto y las prácticas del desarrollo local, que en el marco de las políticas de ajuste estructural (Báez, García, Guerrero, y Larrea 1999, 17) encaminadas a la disminución del Estado vía procesos de fuerte descentralización, dejando de lado la gestión del desarrollo nacional y compensándolo con el impulso del desarrollo en lo local, sostenido desde la construcción de la gobernanza local participativa.

Ahora bien, en el discurso del desarrollo, tanto “participación” como “participativo”, son términos que aparecieron desde la década de los 50, cuando varios activistas sociales buscaban hacer visibles las relaciones de subordinación y opresión que marcaban la realidad de los países subdesarrollados. A partir de entonces, desarrollo se buscó a través de la incorporación de la participación en los proyectos que las personas involucradas en la situación se incorporen en los procesos de diseño y ejecución de la política.

Los impulsores de este giro en el discurso y en la gestión del desarrollo buscaban poner fin a las estrategias “top-down” y de implementar mecanismos de participación como elemento primordial del desarrollo (Ramón y Torres 2004, 175).

En el periodo actual se mantiene la incorporación de las personas involucradas en la situación como estrategia participativa de planificación, diseño y ejecución de las

políticas de desarrollo local; sin embargo, participan de manera individual y no como un cuerpo social organizado, y su participación está limitada a espacios específicos de discusión, de manera que las condiciones del modelo actual refieren a una participación reducida que contrasta con el formato anterior.

En cuanto a las corrientes teóricas del desarrollo local, Víctor Hugo Torres explica que “en el núcleo del desarrollo local está la relación entre modernización económica y desempeño institucional democrático” (Torres 1999, 18) lo cual determina dos corrientes sobre un mismo proceso.

Por un lado, una que señala a la institucionalidad estatal como el ente que impulsa y lidera los procesos locales de desarrollo y la articulación con los actores del territorio; y la otra que señala a las organizaciones de base como el motor de las acciones orientadas a la construcción del desarrollo en la localidad, llegando a tener influencia no solo sobre el proceso de desarrollo sino también en la institucionalidad, la cual por el influjo de las organizaciones emprende hacia procesos de fortalecimiento que le dotarán de nuevas capacidades y mejores rendimientos.

En esta etapa, la participación sumó además mucho peso retórico al desarrollo local, tornándose un valor ineludible para la constelación de instituciones y organizaciones (entidades gubernamentales, organismos internacionales, agencias de cooperación, organizaciones de la sociedad civil, y organizaciones no gubernamentales) que consensuaron el alto valor de la participación en la gestión de lo público (Kliksberg 2000), y que se articularon alrededor de los procesos de desarrollo local, implementando un abanico de formas y procedimientos que dinamizaron a los actores del territorio, y dieron relevancia a la escala local de gobierno a través de la innovación, transformando el rol de los gobiernos seccionales de entidades administrativas a órganos de gestión del desarrollo.

De ese modo, según Santiago Ortiz, la participación se vuelve un aspecto imprescindible del desarrollo por su capacidad de integrar a la sociedad civil en el proceso, y su importancia radica en que son las propias personas hacia quienes van dirigidos los esfuerzos de las políticas del desarrollo, son ellos quienes deciden y definen las políticas, a la vez de que son quienes mejor conocen sus necesidades y las condiciones que les privan de sus derechos.

Y son también actores trascendentes en el territorio; por consiguiente, deben constituirse como actores solventes en las artes de la gestión de políticas públicas y dotados de cualidades cívicas; así se activa un círculo virtuoso que florece en efectos de

profundización y ampliación democrática. Por tanto, es un modelo de participación que busca conferir poder y capacidades a la sociedad civil. Al respecto menciona:

La participación aparece como un elemento esencial del desarrollo local dado que implica el “empoderamiento de los actores sociales en pos de su autodesarrollo, es decir que ellos asuman mayores niveles de poder al mismo tiempo que logren reorientar los recursos locales en función de sus aspiraciones. [...] Así también se considera que se eleva la calidad de los sistemas representativos, al democratizar la democracia y modificar las relaciones de poder en la sociedad. (Ortiz 1999, 64)

Contrastante con este modelo de participación, se tiene que la participación local delineada más adelante por el texto constitucional de 2008, busca el retorno de las capacidades y competencias de la sociedad civil hacia el Estado, al punto que se establece un espacio muy acotado a la acción de los grupos organizados, que en muchos casos no cabe dentro del nuevo modelo de participación que se enfoca en la participación de individuos y no de actores colectivos.

Respecto de las tendencias del desarrollo local participativo, Torres (1999, 23), identifica cuatro tendencias: “la ola de renovación municipal”, “las iniciativas ciudadanas”, “la promoción de la cooperación internacional”, y “la descentralización estatal”.

En cuanto a la “ola de renovación municipal”, refiere a una corriente centrada en el rol del municipio como el encargado del impulso del desarrollo y que inició con el arribo de dirigentes y organizaciones al poder local en municipios rurales de pequeña escala desde 1992, y llevaron a cabo una modernización y reestructuración enfocada en la ampliación de las capacidades necesarias para asumir nuevas funciones en nuevos ámbitos que los municipios tradicionales no habían trabajado.

Establecieron además cambios en su relacionamiento con las organizaciones de base a través de la implementación de instituciones democráticas y una batería de dispositivos de participación y deliberación, e integrándolas en alianzas de gestión con el apoyo de las ONG. Así los municipios se tornaron en agentes promotores del desarrollo local.

“Las iniciativas ciudadanas”, según Torres, “la ola de renovación municipal” surge desde las acciones sociales. Alude a dinámicas organizacionales ciudadanas generadas desde el interés de abordar de manera directa las problemáticas públicas que se tienen como claves para alcanzar una mayor calidad de vida de comunidades o

agrupaciones sociales que están vinculados a un territorio, un sistema económico local o una base cultural.

Las acciones colectivas provenientes de esta corriente tenían como sello el llevarse a cabo en base a coaliciones conformadas por las bases sociales y actores externos. En la puesta en marcha de sus iniciativas, hacían uso de metodologías basadas en la participación, la deliberación colectiva, la consulta, las decisiones basadas en el consenso y en los intereses de la comunidad.

Por su parte, la “promoción de la cooperación internacional” (Torres 1999, 28) surge como la corriente que fomenta iniciativas de desarrollo territorial y alude a la influencia que en estos procesos tuvieron las agencias de cooperación internacional. Esta tendencia en la agenda de estas agencias no estuvo orientada únicamente a empujar el programa globalizador movilizándolo los recursos territoriales para alinearlos con los fines del liberalismo de finales de siglo; sino también una apuesta por la sociedad civil, para que esta gane experiencia y capacidades para integrarse en un modelo de descentralización en que los prestadores de servicios externos tengan mayor presencia en la gestión de lo público.

Además de responder a la influencia de las experiencias gobierno local norte europeas que es el lugar de origen de varias agencias cooperantes que apoyaron esta corriente en el país.

Por otro lado, la “descentralización y concentración estatal” (Torres 1999, 29) refiere a las experiencias que se pusieron en marcha a fines de los ochenta, en que sectores que anteriormente eran de exclusiva administración central, se abrían a la posibilidad de ser ejercidos por gobiernos locales.

Estos procesos ya tuvieron un antecedente con el sector salud, no obstante, fue en 1993 cuando con la promulgación de la “Ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada” que la descentralización tomó viada.

El arranque de esta corriente marcó una propensión a entremezclar la descentralización con procesos de desconcentración, privatizando recursos de carácter estratégico, impulsando así la reducción del estado.

Por otro lado, como una característica general de la participación en este periodo, Mario Unda y Margarita Aguinaga señalan que el auge de las experiencias participativas que se dio en los años 90 se produjo vinculado con espacios institucionales locales, de modo que las experiencias de participación como la de Cotacachi, estarían vinculadas a

procesos de participación dirigida (Unda y Aguinaga 2000, 32), ya sea desde el nexo con proyectos sociales del Estado impulsados por organismos multilaterales, o con espacios de toma de decisiones en la planificación, o la cogestión y el control social, determinaron la modelación de los agentes sociales.

Sin embargo, de ser una participación dirigida en el ámbito de la conformación de los espacios de protagonismo social, dentro de las dinámicas que se tejieron desde esos nuevos espacios la sociedad civil supo construir capacidades y ejercer autonomía.

En el caso de Cotacachi el proyecto participativo nació como una iniciativa del gobierno local produciéndose una “participación dirigida” sin embargo, en el cantón se produjo una institucionalización diferente, en el sentido que la creación de la AUCC como instancia de articulación y coordinación de la participación determinó que el proceso no esté en control del municipio y por el lado de la sociedad civil que esta pueda de manera autónoma construir su propia actoría e identidad participativa.

Por tanto, la forma de institucionalización de la participación en una instancia no gubernamental reconocida legalmente mediante ordenanza y legitimada por el reconocimiento de los actores sociales.

Desde esa perspectiva se podría señalar que para el modelo de participación de la última carta magna la forma de institucionalización como una herramienta de poder, ya que esta ha sido determinante en el balance de fuerzas que se producen en torno a la participación en lo local. Bajo las condiciones de institucionalización en las que se produjo el modelo del 2008 la participación para los sujetos colectivos del cantón tomó la forma de una conquista ganada y que debía defenderse.

La intervención de organismos internacionales

Otra de las columnas sobre las que descansaba el auge de los modelos de gobernanza participativa local, fueron los lineamientos establecidos por varios organismos internacionales y conferencias, desde los que se empujaba en la región la propuesta de un desarrollo participativo a través de un fuerte involucramiento de la sociedad civil en la definición de agendas y en el ciclo de la política pública.

Este planteamiento fomentaba la participación popular como un cambio de visión del desarrollo desde arriba, hacia una visión construida desde abajo basada en el encuentro directo con la sociedad civil y las autoridades representativas orientado hacia el fortalecimiento de las organizaciones sociales en el marco de un proceso de

descentralización, por lo que tenía un enfoque de participación muy localista (Montúfar 1996, 12).

Varias instituciones internacionales y conferencias a inicios de los 90 promovieron la propuesta de un desarrollo participativo en el marco de las políticas del Consenso de Washington de trasladar varias responsabilidades del Estado Central a los gobiernos seccionales vía procesos de descentralización.

Los organismos internacionales promovían la participación de la ciudadanía como un cambio de visión del desarrollo desde arriba, hacia una visión construida desde abajo basada en el encuentro directo con la sociedad civil y las autoridades representativas orientada hacia el fortalecimiento de las organizaciones sociales en el marco de un proceso de ampliación del ámbito de intervención de los gobiernos seccionales, por lo que se tenía un enfoque de participación muy localista (Montúfar 1996, 12).

Una de las vías de impulso a la participación desde organismos internacionales fue la elaboración de informes, declaraciones, convenios, y manuales de implementación de modelos de gobernanza participativa a nivel local. Así por ejemplo se puede citar al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cuyo cuarto informe sobre desarrollo humano fue enfocado en la participación como medio de construcción del desarrollo, señalando que es preciso que los estados hagan uso de nuevos mecanismos que den protagonismo a la gente en el procesamiento de los temas de interés colectivo, participando en el procesamiento de las decisiones que tiene influencia en sus vidas, en el marco de un proceso de descentralización de la administración hacia los gobiernos locales, abriendo el acceso a la sociedad civil organizada y entidades no gubernamentales (PNUD 1993).

El año siguiente, 1994, fue el Banco Mundial la entidad que dio impulso a la influencia de los actores sociales y no gubernamentales y el protagonismo en las decisiones, el control de recursos, e intervención en las decisiones. Posteriormente generaría el documento guía “The World Bank Participation Sourcebook” mediante el que delinearía el enfoque participativo en sus intervenciones. Por su lado, el Banco interamericano de Desarrollo (BID), en 1997 integró a la participación como un factor base para la puesta en marcha de sus programas y proyectos en la región (Ramón y Torres 2004, 179).

Así también se desarrollaron mecanismo de fomento de la participación desde instancias de diálogo multilateral en cumbres y convenciones de distintas ramas de Naciones Unidas, en las que señalaba la necesidad de incorporación de la sociedad civil

en la construcción del desarrollo, colocando así a la participación en un sitio central.

Algunas de esas instancias fueron:

Las Cumbre de la Mujer, celebrada en Nairobi en 1985, sobre el Niño, celebrada en Nueva York en 1990, sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro en 1992, sobre los Derechos Humanos de Viena en 1993, sobre la Población y el Desarrollo realizada en El Cairo en 1994, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague en 1995 y el Hábitat II, realizada en Estambul en 1996 [...] planteando tanto la participación directa (Ortiz 2004, 25).

El impulso al fortalecimiento institucional

Desde este enfoque “la descentralización no es vista como un hecho, sino como un proceso de creación de capacidades y maduración de los propios actores” (Ortiz 1999, 68). Por tanto, otro componente esencial del modelo de participación para el desarrollo local es el fortalecimiento institucional municipal.

Los gobiernos locales innovadores que se orientaron hacia este tipo de gestión requirieron como condición de base, un proceso de reformulación institucional que los dote de varias capacidades que demanda la correcta puesta en marcha del modelo.

“En buena parte de las experiencias, se han asumido una serie de funciones y atribuciones que superan la concepción del Municipio como ente proveedor de servicios para convertirse en una entidad con liderazgo e iniciativa en el conjunto del desarrollo local” (Ortiz 1999, 68).

Según el autor, esto no implica la municipalización de todos los aspectos territoriales sino el aprovechamiento de las diversas capacidades de convocatoria y gestión que el gobierno local tiene en su circunscripción para así asumir un activo protagonismo en la articulación de los actores, impulsar iniciativas orientadas a alcanzar el desarrollo y coadyuvar a los procesos educativos.

Con ese objetivo de lograr el fortalecimiento institucional que ponga la base para el modelo de gestión local participativa, muchos programas se ejecutaron desde agencias internacionales y desde el propio estado enfocado en el desarrollo de capacidades de los gobiernos locales.

A través de estos procesos se apuntaba a dejar atrás los formatos institucionales ineficientes y burocráticos, mediante la capacitación implementación de nuevos modelos administrativos orientados a la racionalización en el uso de recursos materiales y humanos

mediante nuevos sistemas de línea gerencial, y la creación o redefinición de unidades, departamentos y empresas mixtas.

Este fomento de la ampliación de capacidades de gestión tocó además a la sociedad civil, que a nivel de organizaciones: foros y redes a nivel urbano, y en lo rural las organizaciones de segundo grado; vayan adquiriendo destrezas técnicas para proyectos, mediante la estructuración de equipos de gente proveniente de entre las filas de las propias organizaciones sociales, quienes se harían cargo del manejo de los proyectos provenientes del municipio, agencias de cooperación o de programas ejecutados en alianza interinstitucional.

El propósito del fortalecimiento institucional apuntaba a la ampliación de capacidades de los gobiernos locales para asumir las competencias del Gobierno central en su proceso de reducción, por lo que el proceso se orientó a dotar a los municipios de destrezas propias para encargarse de la gestión del desarrollo en el territorio; a diferencia del modelo del 2008 que, aunque coincidió en poner a los gobiernos locales como agentes de desarrollo del territorio, su propósito se encaminaba a volver a los gobiernos locales un complemento del proceso de desarrollo liderado por el Gobierno Central, de modo que los municipios se fortalecían institucionalmente para asumir un rol específico, definido y tutelado desde el nivel nacional.

De esa manera, el factor innovación se desestimuló en el nuevo modelo ya que las funciones y responsabilidades de los GAD estaban acotadas a un formato único para todos los gobiernos locales.

La centralidad de la sociedad civil

“[L]a participación de las organizaciones sociales en la gestión local es el eje articulador de las propuestas de desarrollo dentro del cantón” (Larrea y Larrea 1999, 140).

En cuanto a los actores sociales, en este despertar de la participación se ubicó como actor central a las organizaciones de la sociedad civil, tal como mencionan Ramón y Torres, que en este modelo:

se participa a través de las organizaciones que gestionan servicios básicos como sucede con las llamadas “organizaciones de segundo grado (OGS) en muchas zonas rurales y barrios marginales. Otra forma es la participación masiva de grandes contingentes de población movilizados en torno a intereses estratégicos, como acontece con las acciones indígenas y campesinas en defensa del territorio, los recursos naturales y la cultura. (Ramón y Torres 2004, 180)

Además, en este periodo, se pone énfasis en las capacidades de las organizaciones como el eje del proceso participativo en los siguientes términos:

Después de cuatro décadas de desarrollo promovido por el Estado, cuando por efecto de las políticas de ajuste estructural se asiste a la retirada del Estado proteccionista y a la visibilización, en toda su cruzada, de una sociedad civil suelta a merced de sus propias energías y recursos, el protagonismo de los actores colectivos y las potencialidades descentralizadoras adquieren relevancia. (Torres 1999, 16)

Una tendencia en esta línea de estudios fue la de analizarlos bajo la noción de asumir a diversos factores como capital, entre los que destaca el de capital social, que bajo esta perspectiva teórica le otorga mucha relevancia protagónica a la sociedad civil como la base sobre la que descansan los procesos participación.

Al respecto Robert Putman menciona el valor del capital social no únicamente como el medio para alcanzar acuerdos, sino para alcanzar propósitos, ya que una gestión exitosa del gobierno local involucra el acoger los insumos que son provistos desde el entorno social y con ellos procesar las respuestas (Putnam 1992, 14-5).

En ese sentido, José Luis Corragio señala que en los procesos de desarrollo local “En particular, se trata de aprovechar los recursos financieros, las habilidades, las capacidades, la fuerza de las organizaciones que se están instrumentando para la implementación de las políticas sociales” (Corragio 1996, 5). De ese modo, la noción de desarrollo local hunde sus raíces en la sociedad civil que a la luz de este enfoque se plantea como medio idóneo para la construcción del desarrollo local.

A nuestro modo de ver, quizás lo más llamativo sea que esta participación en la gestión local-de todos modos presente desde los inicios del periodo “democrático-, así como la participación en proyectos de desarrollo, intenta ser redefinida desde la dinámica de sujetos en proceso de afirmación. Esto porque la participación se encuentra, a grosso modo, con dos tipos de espacios diferentes: aquellos que surgen de la auto actividad de la multitud”, y los mecanismos institucionales abiertos por la oferta del sistema. (Unda y Aguinaga 2000, 35)

En ese sentido, los autores consideran dos fuentes de la participación: el Estado local y la sociedad civil. Desde el Estado se da una participación mediante la institucionalización de mecanismos con procedimientos regulados y ceñidos a lineamientos técnicos como las mesas de deliberación y dispositivos de consulta para la construcción de planes de desarrollo local. Desde los movimientos sociales, las acciones por lograr derechos y mayor equidad ya no se centran en el movimiento indígena, sino

que se visibilizan otros grupos como los colectivos de mujeres, ecologistas, jóvenes y otros que se movilizan para lograr influencia en las decisiones que se toman en los escenarios políticos.

Otra vía de participación se dio en los programas estatales a través de la tercerización de servicios sociales, transfiriendo recursos y responsabilidades a comunidades vía organizaciones de segundo grado encargadas de la gestión directa de proyectos de desarrollo e infraestructura, activando la actoría de los propios beneficiarios y el acopio de capacidades técnicas para la administración de programas en sus localidades. De ese modo aparecen las diversas formas de acción social como el brazo que pone en marcha la maquinaria participativa dispuesta. Al respecto, Ramón y Torres destacan que:

El auge participativo fortalecía el protagonismo de la sociedad civil y del mercado, junto con la reducción estatal, por la que variantes de participación como el enfoque de respuesta a la demanda, las competencias entre oferentes, la tercerización de los servicios y las alianzas estratégicas se impusieron como referentes indispensables en los modelos de prestación de servicios públicos. (Ramón y Torres 2004, 179)

Por su parte, Bebbington y sus compañeros (1992) explica cómo la sumatoria de capacidades logradas por las organizaciones indígenas de segundo grado las volvió actores indispensables del desarrollo local. Se destaca la solvencia ganada en la construcción de relaciones con entidades externas y nacionales y captar recursos privados, estatales y de agencias internacionales para redistribuirlos en sus comunidades.

Al respecto de la modelación que esta corriente intelectual realizaba con el concepto de capital, Zara Báez y otros autores de esta línea de estudios como Fernando Guerrero y Ana María Larrea, explican que:

Estas corrientes han innovado los clásicos conceptos de capital entendido como algo material y monetario. Hoy se habla de capital como una acepción más extensa y comprende elementos de orden social, cultural, identidad, confianza y capacidad de gestión para generar cambios positivos en favor del bien común. Es decir, se alude a factores intangibles, casi subjetivos, como podrían ser las conductas, los valores éticos, las actitudes y el sentido de pertenencia. (Báez, García et al. 1999, 30)

Estas nuevas concepciones ubicaban a la sociedad civil como actor imprescindible de los procesos de desarrollo local que se estaban impulsando. Juan Pablo Muñoz advertía sobre el crecimiento que había logrado el capital social, conformado por “redes de organizaciones, sistemas de confianza y capacidad de acción pública” (Muñoz 1999, 44)

a nivel de la sociedad civil, sobre todo en el mundo indígena, lo cual los estableció como protagonistas clave de la puesta en marcha del desarrollo local.

Así el capital social impulsado desde los gobiernos locales se estableció en la literatura de la participación como el factor esencial para hacer posible el desarrollo, generándose casos exitosos a nivel de organizaciones indígenas (Muñoz 1999) en cantones como Guamote (Torres 1999), Cotacachi (A. Guerrero 1993; Guerrero 1999; Ortiz 2004; Báez et al. 1999), Saquisilí (Larrea y Larrea 1999), Chordeleg (Tola 1999).

La relevancia que los teóricos ubicados bajo este enfoque otorgan a la sociedad civil no solo se orienta a la noción de las organizaciones como actores estratégicos del territorio; sino también a su papel estratégico en el proceso de desarrollo local. En ese sentido, señala Arocena (1995, 162) que la sociedad de la localidad es base y expresión de procesos históricos de construcción de la identidad local colectiva. A través de estos procesos se generan actores con valores que involucran un activo importante para los procesos de desarrollo.

Estos actores sociales y del desarrollo aportan a la retórica del desarrollo local un carácter relacional que involucra y resalta las diversidades del territorio. Esto generó beneficios en dos vías, por una parte, el capital social inyectado en los proyectos generaba altos réditos y bajos costos; por otra parte, permitía que organizaciones de base, rurales y urbanas, se apropien del proceso de desarrollo. (Ramón y Torres 2004, 176). En ambos aspectos la participación aparece como el factor que hacía posible el procesamiento virtuoso del desarrollo y del surgimiento de la sociedad civil diversa como agente de sus propios derechos.

Estas formas de participación que tienen como actor a la sociedad civil en el Ecuador y se registran desde el retorno a la democracia. Señala Víctor Hugo Torres (1999, 35) que en 1979, los indígenas participaron en las elecciones seccionales logrando alrededor de 20 concejalías a nivel de municipios rurales a través de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas FENOC, asimismo organizaciones de barrios lograron espacios en los concejos municipales de varias ciudades del país. De esa manera, las organizaciones de base alcanzaron una representación marginal en el gobierno local.

En cuanto a la participación vinculada con la gestión, ya desde los años 80, muchas organizaciones indígenas de segundo grado tuvieron un importante protagonismo en proyectos de desarrollo en sus comunidades (Tola 1999, 50).

Posteriormente, en la década de los noventa, las organizaciones sociales accedieron a espacios de toma de decisiones a través de las experiencias de gestión

participativa en los municipios innovadores. Sucediendo algo similar a lo acontecido en los años 60 y 70 en que el proceso de redistribución de tierras promovido desde el Estado ejerció una influencia de mucho peso en la formación de organizaciones indígenas y en su dinamización, en lo que Anthony Bebbington y Thoas Perreault (1998) califican como un “un capital social formado de manera inducida” la participación de las organizaciones de base promovida desde los municipios dotó a la sociedad de espacios de formación y fortalecimiento organizacional que provocaron el surgimiento de actores de mucha solvencia en el ámbito participativo, en la gestión técnica y en la negociación con instancias estatales.

La apertura de canales para la participación por parte de los gobiernos locales, según Tola (1999, 153) fue una iniciativa que tuvo la capacidad de transformar las relaciones entre el Estado Local y las bases; relaciones que se caracterizaban por el clientelismo, la reducida participación y la ausencia de transparencia. Sin embargo, para hacer esto posible, el factor “voluntad política” de parte de la autoridad local es un elemento determinante para abrir las puertas del municipio a la ciudadanía, abrirlas parcialmente, o mantenerlas cerradas

Otro aspecto en el que se le atribuye importancia a la sociedad civil en este modelo de participación, refiere a casos como los de Guamote, Saquisilí y Cotacachi en donde su tejido social fue base del proceso participativo, además de ser el elemento que garantizó su continuidad, al respecto señala la autora que “La pregunta necesaria es ¿qué garantiza la continuidad de estas modalidades de participación? Las perspectivas son diversas en cada caso y dependen en buena medida de las capacidades de las organizaciones sociales de asumir los procesos y liderarlos sin importar la mayor o menor voluntad política del alcalde” (Tola 1999, 43).

Para el caso de Cotacachi, el planteamiento de Betty Tola ha sido acertado en el sentido de que, ha sido precisamente la experiencia y el apropiamiento del proceso por parte de las organizaciones lo que ha permitido que durante 24 años la sociedad civil mantenga la participación como un espacio regido por las organizaciones; mientras que la articulación del gobierno local a estos espacios ha sido inestable. Este planteamiento coincide con una de las tesis que se plantean en el presente trabajo: que las diversas capacidades ganadas por la sociedad civil en el proceso, permitió a las organizaciones articular elementos que poder que le han permitido prevalecer por sobre el gobierno local en regir el campo de la participación ciudadana en Cotacachi.

Por otra parte, el tema étnico en el periodo de auge de la innovación participativa de los gobiernos locales, aunque no es central como en el ciclo de levantamientos indígenas de inicios de los 90, sigue teniendo un peso importante que responde a las raíces que el proceso de los gobiernos locales innovativos tuvo en el proceso de surgimiento y ampliación del movimiento indígena, que según Larrea y Larrea (1999, 129-130) supieron diferenciar el espacio de lucha nacional y el ámbito local, implementando diferentes estrategias de cambio en las relaciones de poder. Al respecto indican los autores que:

La emergencia del movimiento indígena como actor político en los escenarios nacionales y locales, nos muestra una de las facetas de estos procesos. Para las organizaciones indígenas los escenarios locales (y particularmente los municipios) constituyen un espacio privilegiado para avanzar hacia la democratización de la sociedad y para la construcción de propuestas de desarrollo sustentable local sobre la base de la participación directa de las organizaciones sociales en estos procesos (CONAIE-RIAD-IULA 1995). (Larrea y Larrea 1999, 130)

En ese sentido, uno de los méritos de mayor relevancia de los gobiernos municipales indígenas radica en haber logrado pasar del discurso reivindicativo demandando participación, hacia la materialización de procesos participativos en la práctica con la concertación de los intereses diversos de los diferentes actores de los varios espacios y ámbitos del cantón, articulando acuerdos y alianzas político-sociales territoriales, y superar los problemas de limitadas capacidades de gestión de los municipios recibidos, así también la escases de recursos. Respecto, Betty Tola indica que:

Al asumir el gobierno de espacios locales, los líderes indígenas son portadores de un discurso del movimiento que se sintetiza en fomentar la interculturalidad que para la Ecuarrunari significa: "...ir encontrando soluciones imaginativas al cambio en las relaciones entre grupos diferentes, desde una visión de respeto a la diferencia y de unidad en la diversidad [...] Estos gobiernos locales se convierten entonces en laboratorios para que el movimiento indígena ponga a prueba esas propuestas para la construcción de una democracia participativa e intercultural. (Tola 1999, 43)

Según Barrera y Unda (1999), para las diversas formas de participación, los actores sociales requerían el desarrollo de una amplia gama de capacidades y conocimientos para desempeñarse en diversos espacios como, consejos consultivos, consejos o comités de gestión que se vinculan a la ejecución de proyectos, la puesta en marcha de mesas temáticas para el tratamientos de conflictos y temas específicos, o la conformación de comités de vigilancia para las acciones de control social. Así la sociedad

civil debió asumir nuevas capacidades para una diversidad de nuevos escenarios de participación.

Consideraciones respecto del período

La primera reflexión que salta a la vista respecto de la participación en este periodo, refiere al cambio en la coyuntura ideal que produjo el tipo de participación que puso como eje del proceso a la sociedad civil, lo cual le valió para recibir recursos y competencias para consolidar su rol en el proceso.

Sin embargo, años más tarde el modelo se agotó por sus propias debilidades como: la escasa institucionalización de los procesos, el cambio de autoridades por otras a las que no les interesó el proceso, y posteriormente el cambio hacia un proyecto de retorno de un Estado fuerte que asumió varios puntos de la agenda y roles de las organizaciones de la sociedad civil y las ONG. Determinando así que este modelo se quede sin las columnas que lo sostenían, excepto la sociedad civil, que en casos como el de Cotacachi, mantuvo vigente el proceso desde las capacidades que ganó en él.

Uno de los conceptos base de la concepción de participación de este periodo es el de “desarrollo local” basado en la premisa de reducir el tamaño estatal mediante un modelo de descentralización sin restricciones y la externalización de las tareas públicas a la sociedad civil. Es sobre esta base que el modelo de gobernanza participativa descansa, así como los mecanismos de participación que de ella surgieron; sin embargo, con la Constitución del 2008, la noción de desarrollo y la forma de operativizarlo cambió completamente.

En el concepto anterior, el desarrollo local se produce desde las condiciones y la articulación de actores del territorio que se visualiza a manera de una isla, y que provocó desigualdades notorias en el desarrollo entre territorios; y bajo la Constitución de Montecristi, el desarrollo local se ancla a un proceso de desarrollo nacional en el que la columna vertebral del sistema son las instituciones.

Los procesos participativos de casos exitosos, por lo general conectaron con la tradición organizativa del territorio con gobiernos locales innovadores (Muñoz 1999). Las características del modelo permitieron ese engranaje de la trayectoria de los actores sociales y de Estado; sin embargo, en el nuevo modelo inaugurado por la Constitución de Montecristi, no se considera tal opción, ya que es el gobierno local el que lidera y articula

el proceso participativo; sin embargo, en Cotacachi, las capacidades de la sociedad les permitieron ajustar su propio proceso para acoplarse a las nuevas condiciones.

En cuanto a los organismos internacionales, han reorientado sus agendas de cooperación, las cuales no están dirigidas a procesos participativos, por tanto, los recursos técnicos y financieros que fueron clave para el éxito de los experimentos participativos, así como la influencia en las agendas de los gobiernos nacionales y locales hacia la apertura a la participación; ya no es un factor sobre la mesa del nuevo momento de la participación en el Ecuador.

Respecto del modelo de descentralización, el cual fue la base del modelo participativo, en las actuales condiciones, ya no apunta hacia el debilitamiento estatal vía transferencia de competencias; sino todo lo contrario, comprende un reforzamiento de la presencia estatal en la localidad, bajo un modelo único de territorio y de gestión que determina una descentralización que busca consolidar al Estado como el actor eje de la administración local.

4.1.3. Tercer período: La participación institucionalizada

Más allá del ideal de la democracia representativa planteado por el institucionalismo ecuatoriano y regional, en el Ecuador se han producido realidades que distan ampliamente de los postulados institucionalistas, produciéndose, especialmente desde 1995 una profunda crisis del régimen político que se tradujo en una crisis de representatividad del sistema de partidos y un estado de inestabilidad política que trascendió a todo el sistema democrático representativo, cuyo efecto provocó la desinstitucionalización del país y el despertar de una amplia gama de actores sociales subalternos que se levantaron en cuestionamiento de una democracia favorable a las élites, expresándola a través de canales no institucionales con masivas protestas (Ortiz 2008, 14).

Este nuevo periodo refiere a la participación que se dio en el contexto del apareamiento, establecimiento y consolidación de un proyecto político de transformación estatal que llegó al poder bajo una retórica de superación de la crisis de la representación, la ingobernabilidad y la inestabilidad política del periodo anterior. Este nuevo proyecto ascendió en el 2007, e implementó su agenda transformadora durante una década en la cual se apagó el anterior auge de las grandes movilizaciones sociales, así como la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil que tuvieron impactos de

contundencia en el rumbo de los gobiernos, y más bien los colectivos entraron en una etapa de debilitamiento ante un gobierno en expansión que desplegó sus brazos hasta los confines del territorio nacional.

Uno de los cuestionamientos más recurrentes sobre las experiencias exitosas de participación ciudadana local previo al 2008 fue el hecho de que las iniciativas no lograron insertarse en procesos nacionales, por tanto, sus logros, aunque buenos se cuestionaban como de poca trascendencia, ya que la incidencia en espacios locales como parroquias, cantones o provincias no tenía impacto a nivel de política pública del nivel nacional; a pesar de que se tuvo varias experiencias de instancias participativas que se implementaron con una proyección nacional como diversos consejos: de Mujeres o Pueblos y Nacionalidades, su acción estuvo limitada a diversas iniciativas que no modificaron mínimamente la realidad nacional ni la realidad de los grupos a los que intentaban reivindicar.

A diferencia de esta corriente, el proceso constitucional de 2007-2008 logró institucionalizar la participación bajo un diseño proyectado como un sistema nacional a implementarse en una dinámica multinivel.

Los estudios de la participación en esta etapa se concentran en los contenidos constitucionales y de manera específica en los arreglos participativos para dar cumplimiento al proyecto de radicalización democrática vía experimentalismo institucional. Habiendo pasado así el análisis por las protestas en las calles a inicios de los 90, luego a los espacios de deliberación, cogestión y control social en lo local, y finalmente, con el proyecto constituyente del 2007-2008 el análisis de la participación se reorienta hacia la arquitectura institucional participativa y el andamiaje legal de la nueva Constitución, examinando a la participación a través un abanico de formas instauradas en la carta magna: como derecho, principio de operación de lo público, como mecanismos a implementarse por los gobiernos locales y como instrumentos de democracia directa, quedando atrás la consideración de las organizaciones de la sociedad civil como el jugador esencial y ahora convertido en parte de la retórica legitimadora del papel estatal en el proceso de re institucionalización, retomando la ciudadanización de los actores sociales pero como una concesión estatal y ya no como una construcción de la acción social.

En los textos de este periodo se reflexiona sobre la institucionalización de la democracia radical contrahegemónica (De Sousa Santos 2005) y se hacen largas y detalladas descripciones del instrumental participativo que produjo el nuevo marco legal,

instrumental mediante el cual se materializa el ejercicio del derecho en diversas instancias del Estado y en distintos niveles de gobierno.

La perspectiva aplicada en este grupo de literatura de la participación de este periodo que cubre el proyecto de refundación estatal toma como base una visión estructuralista en el sentido que el sentido de la participación y toda la ingeniería administrativa que la operativiza tiene como propósito la transformación de estructuras de dominación ancladas al capitalismo, para alcanzar la democratización del poder. Desde este proyecto de fortalecimiento estatal, la sociedad ya no se organiza para alcanzar sus intereses, sino se plantea el ideal de que el Estado organiza a la sociedad para conformar una única fuerza para lograr los propósitos de todos y que se encuentran plasmados en la Constitución.

Teniendo como los autores de mayor rango teórico a Boaventura de Sousa, Leonardo Avritzer, y a Evelina Dagnino, entre otros, los trabajos bajo este enfoque se orientan hacia los planteamientos y consignas de la radicalización democrática vía institucionalización de la participación. Proponen la participación como una acción contestataria de la democracia calificada como “elitista” o “de baja intensidad”, la cual se halla alojada en el marco del proyecto neoliberal y se plantea desde una concepción hegemónica que es funcional a la instrumentación del neoliberalismo, de forma especial en el postulado de reducir el Estado mediante la delegación de sus responsabilidades a lo privado y a la sociedad civil.

En ese sentido, en el periodo anterior se entendió a la participación vinculada a la transferencia y gestión de la política pública, en la que los actores sociales fungieron como operadores de servicios públicos direccionados a disminuir al Estado, y bajo la noción de solidaridad asumieron responsabilidades en ámbitos como la erradicación de la pobreza dando paso a la denominada “participación solidaria”. En ese sentido, el neoliberalismo configura una nueva forma de relacionamiento entre el Estado y la sociedad que se ajusta a las actuales condiciones de las relaciones de acumulación del capital en el mundo y busca implementarse a través de liberar al mercado de cualquier obstáculo que no le permita ser el eje organizador de la vida de la sociedad (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006, 58).

Respecto de la concepción hegemónica de la democracia, se plantea como contrapropuesta a la democracia participativa y la democracia deliberativa que según Boaventura de Sousa y Leonardo Avritzer son formas de democracia no hegemónica de la democracia orientadas hacia su radicalización mediante el protagonismos de grupos

subalternos y comunidades que emprenden hacia la erradicación de la exclusión por medio de lograr un nuevo contrato social de mayor inclusión y una democracia de alta intensidad (Sousa Santos y Avritzer 2004, 28).

Este camino hacia una democracia de alta intensidad en el Ecuador se tomó al llegar al poder un proyecto político de transformación estatal, que tenía entre sus consignas principales el dejar atrás el Estado neoliberal. Con este propósito se elaboró la carta magna como el instrumento central del proceso de transformación, la cual según Larrea (2011, 69), permitía romper con el modo de acumulación establecido en el Ecuador por el neoliberalismo, y promover procesos de redistribución y búsqueda de equidad en varios ámbitos, complementando la democracia liberal representativa funcional con el capitalismo con la democracia participativa directa y popular a través del experimentalismo institucional instalando diversos dispositivos provenientes de la tradición y experiencia participativa previa.

En cuanto a la sociedad civil, en los trabajos de línea estructuralista hasta antes del proceso constituyente 2007-2008 ubicaron a la sociedad civil como el eje de los procesos de democratización, sin embargo, con la llegada de la constitución del 2008 el actor central de la democratización pasó a ser el Estado como responsable del proceso de elaboración de la carta magna y su posterior ejecución para alcanzar la transformación. Por consiguiente, en la literatura ecuatoriana que estudia la participación en este periodo, la sociedad civil deja de ser el eje del análisis, y se torna en un elemento discursivo y legitimador de la acción estatal encaminada a mecanizar en la ingeniería institucional los derechos de participación de la ciudadanía. Al respecto, trabajos como el de Augusto Barrera (2009) expresa el discurso que desde este proyecto político se pregonaba respecto de la sociedad civil en los siguientes términos:

La desprivatización del Estado exige incrementar el control que la sociedad ejerce sobre sus instituciones y recursos, así como la consolidación de la dimensión pública igualitaria en el gobierno democrático y la construcción de una sociedad civil para afianzar la igualdad política entre los ciudadanos y fortalecer su participación informada y autónoma en la toma de decisiones sobre cuestiones de interés general. (Barrera 2009, 107)

A diferencia del primer momento de la participación en los años 90 en que la participación se producía bajo una lógica causa-efecto en que la acción colectiva se dirigía hacia conseguir del Estado respuestas a sus demandas. En este tercer momento, la sociedad civil se asume como beneficiaria de la acción estatal garantista de derechos. Según, Barrera (2009, 109) el nuevo planteamiento participativo se propone como una

“apertura desde arriba” que otorga al Estado un protagonismo central en el proceso de implementar los nuevos instrumentos de la participación.

Por otro lado, en relación a la institucionalidad representativa, desde el enfoque de los intelectuales de la democracia radical se plantean críticas respecto de la desconfianza ciudadana que subyacía a la institucionalidad tradicional de la democracia liberal. Ramírez (2011), alineado a la perspectiva de Pierre Rosanvallon que cuestiona a la institucionalidad representativa, aduce que esta se había enseñado a cohabitar con la desconfianza a de la población en sus instancias y procedimientos; sin embargo desde la sociedad civil habría el surgimiento de una serie de iniciativas materializadas en prácticas, mecanismos, discursos e instituciones a través de las que las personas buscan contestar, controlar y corregir a las instituciones de la representación.

A esta serie de prácticas surgidas desde la desconfianza social hacia las instancias de poder estatal Pierre Rosanvallon (2007) las denomina como “contrademocracia”, concepto que surge de la tesis de que a partir las falencias de las instituciones de la representación la sociedad civil logra configurar acciones para la reconstrucción del vínculo entre autoridades y ciudadano.

Tal contrademocracia no se propone como el otro extremo del diseño democrático, sino se plantea insertado en él y establece procedimientos que no se acogen a la lógica electoral, sino que conecta la diversidad de poderes que se hallan difuminados en el cuerpo social. Según Ramírez el proceso constituyente 2007-2008 incorporó en su conformación los postulados de Rosanvallon para la configuración de los arreglos institucionales que “procuren no solo una mayor intervención ciudadana en la gestión y control de los asuntos públicos, sino la implantación de específicas formas de representación de la sociedad civil en diversos y nuevos segmentos de la institucionalidad estatal” (F. Ramírez 2011, 232).

Hasta los años previos al proceso constitucional del 2008 la producción de trabajos sobre participación apuntaba hacia el impulso de nuevas modalidades que permitan la ampliación de la democracia basadas en las experiencias exitosas de participación local a través de las que, entre otras cosas, se intentaba resolver el problema de la crisis del sistema de partidos y del sistema representativo.

Con el advenimiento del proceso constitucional disminuyeron muy significativamente los estudios de caso en la literatura ecuatoriana y se reorientó el análisis hacia el proceso de institucionalización de la participación vía Constitución, tomando peso los análisis de corte legal y político social. El primero reflexionando sobre

las innovaciones jurídicas en construcción; y el segundo, orientado hacia las proyecciones y bondades del nuevo régimen de participación que era el eje del proceso de refundación estatal puesto en marcha por el gobierno de Rafael Correa. Así, en los inicios de esta nueva etapa, la producción académica es una combinación entre teorización y proclamas de las virtudes de la nueva ingeniería participativa desde el Estado.

Respecto de los actores, este enfoque mantiene una concepción de actores sujetos a las disposiciones del marco legal, y por ende despolitizados, coincidiendo en este punto con la perspectiva del institucionalismo que centra el funcionamiento correcto de la democracia en los arreglos institucionales en los cuales las personas se insertan en los espacios, en las maneras específicas que los arreglos les han determinado, volviéndose una pieza de todo un engranaje que operan en función de los propósitos de toda la maquinaria.

De ese mismo modo desde esta perspectiva de institucionalización de la participación proveniente de las premisas de la democracia radical, aunque se pone en alto a los actores, terminan solo como un recurso discursivo que desde la perspectiva de Foucault sirve como un mecanismo de legitimización de un nuevo formato de gobierno de la participación, en el que las personas se sientan en sus puestos predeterminados a validar los movimientos de las autoridades otorgándoles un velo de participación y ampliación de la democracia que en términos de poder no representa una real ampliación de la democracia y tampoco otorgan a la gente reales capacidades políticas para empujar las decisiones y las acciones públicas hacia los intereses colectivos.

En cuando al acercamiento a la participación que se realiza desde los diferentes estudios en este nuevo periodo se da desde la noción de relación entre individuos e instituciones, dejando atrás el protagonismo de las organizaciones sociales con su acción colectiva (Barrera 2001) y la noción de espacios institucionalizados de participación da paso a las instituciones. Los referentes de esta etapa en los estudios son las experiencias participativas de la región en especial el caso brasileño y privilegiando el análisis de las bondades de los mecanismos de articulación gobierno-ciudadanos.

La aproximación a estas experiencias se realiza a través de la sociología política otorgándole énfasis a las prácticas incorporadas a las instituciones vía texto constitucional. Al respecto, Ramiro Ávila indica que:

En la posición de comprender y difundir se encuentran precisamente no juristas.
Curiosamente quienes han escrito sobre las novedades de la Constitución ecuatoriana

son indígenas, economistas, ecologistas, filósofos, activistas de derechos humanos, tales como Alberto Acosta, Magdalena León, Luis Macas, Aníbal Quijano, Catherine Walsh, Vandana Shiva, Eduardo Gudynas, Nina Pacari, Esperanza Martínez. (Ávila 2012, 06)

De ese modo se puede ver el gran giro que dieron los análisis y discusiones intelectuales de las ciencias sociales en el Ecuador hacia los contenidos, alcances y proyecciones de los lineamientos establecidos en la Constitución.

Para la comprensión de las nuevas formas de participación que proliferaron en la región a través de los nuevos diseños constitucionales e institucionales, Boaventura de Sousa plantea a la teoría crítica como el instrumental analítico que permite comprender la noción de participación que subyace en estos novedosos mecanismos.

Sousa Santos diferencia las teorías convencionales, a las que llama burguesas, de la teoría crítica, a través de la que, diferentes conceptos y nociones de ámbitos que atañen a la población, se replantean desde una visión enfocada en los procesos sociales. Es así que, mientras “la teoría convencional habla de desarrollo, la teoría crítica hace referencia a desarrollo alternativo, democrático o sostenible; si la teoría convencional habla de democracia, la teoría crítica plantea democracia radical, participativa o deliberativa” (De Sousa Santos 2010, 30). Al respecto, Augusto Barrera señala que:

Al interior del pensamiento crítico se ha desarrollado la idea de la democracia como un valor estratégico y universal: democratizar la democracia, radicalizarla, democracia sin fin. Es preciso rehacer una democracia sustantiva, deliberativa, participante e inclusiva que revierta el vaciamiento de la democracia actual. (Barrera 2009, 107)

Desde ese enfoque diferentes planteamientos teóricos y conceptuales se han vertido para analizar y sustentar las acciones del experimentalismo institucional desde el que se han generado los diferentes mecanismos participativos bajo conceptos y planteamientos como: radicalización democrática, democracia participativa y deliberativa, proyecto democrático participativo, instancias socio-estatales, etc. las cuales se analizará más adelante.

El experimentalismo institucional

En la región desde los años 90 se multiplicaron los experimentos participativos que tuvieron su mayor auge e impacto a nivel local, los cuales en la década siguiente con el giro a la izquierda latinoamericano (Cameron y Hershberg 2010) se incorporaron a la

malla legal institucional y legal varios mecanismos participativos provenientes de las experiencias participativas de municipios y sociedad civil.

la experiencia venezolana no es única, sino que forma parte de una constelación regional de políticas participativas que ha suscitado enorme interés académico a lo largo de la última década por parte de investigadores de diversos puntos del planeta [...] Dicha ola de experimentalismo democrático ha ido de la mano de una cada vez más abundante literatura académica que, desde diversas disciplinas, sugiere perspectivas teóricas y analíticas innovadoras para el análisis de las tensiones específicas de los diferentes dispositivos participativos [...]. (F. Ramírez 2011, 14)

Las diversas experiencias de participación encaminadas al ejercicio de este derecho que surgieron en la región desde fines del siglo XX, son reclamadas por los estudios estructuralistas como parte de un proceso histórico de refundación estatal promovido desde las organizaciones sociales.

Una característica central de este proceso de refundación es el experimentalismo estatal, que autores como De Sousa Santos señala que la puesta en marcha de un Estado experimental es la más trascendental ruptura con el moderno constitucionalismo eurocentrista (Sousa Santos 2010, 110).

En eso se encierra el espíritu de la Constitución del 2008, que en procura de una refundación estatal defina nuevos arreglos participativos que amplíen la democracia, y a través de la aplicación de principios, valores, retórica e instrumentos participativos estableció todo un nuevo régimen participativo que incorpora en la institucionalidad estatal mecanismos de intervención ciudadana en espacios de toma de decisiones, seguimiento y control de la gestión de gobierno.

Franklin Ramírez y Yanina Welp (2011, 13) señalan que, en el Ecuador, esta tendencia tomó fuerza con los procesos de democratización y descentralización iniciados en los años 80, encontrando el espacio más fecundo en los gobiernos locales.

A nivel regional, esta tendencia llevaría hacia varios casos de “constitucionalización” de los dispositivos participativos proyectándolos hacia lo nacional. Estas experiencias se impulsaron como procesos de refundación estatal, así como también refundación de la democracia, a través del impulso de mecanismos de participación directa de la ciudadanía bajo una propuesta de ampliación de la definición de soberanía popular.

Estos mecanismos de deliberación y participación fueron incorporados en las constituciones de Venezuela, Ecuador y Bolivia en los años: 1999, 2008 y 2009, respectivamente; como dispositivos alternativos de procesamiento de los requerimientos

de la ciudadanía adjuntos al aparato institucional tradicional de la representación (Pérez, Mendonça y Coelho 2010).

La experiencia de constitucionalización de dispositivos de participación se produjo en la elaboración de la Constitución de Colombia en 1991; mientras que en 1998 la Asamblea Constituyente brasileña acogió una serie de demandas de la sociedad civil tendientes a la incorporación de la participación ciudadana como principio de la conformación de las políticas públicas.

En el caso brasileño no se implementaron mecanismos específicos en el texto constitucional; sin embargo, la incorporación de la participación como principio dio paso a la puesta en marcha de una serie de procesos participativos en diferentes ámbitos, entre ellos, el emblemático presupuesto participativo (Porto de Oliveira 2011, 120-4).

Planteado como una institución de participación deliberativa (Schneider y Welp 2015, 23), el presupuesto participativo es el ejemplo base de la propuesta de experimentalismo institucional, el cual ha sido implementado en la elaboración de constituciones participativas encaminadas a la refundación estatal vía ampliación de los canales democráticos a través de la incorporación de dispositivos de participación que acojan la intervención de ciudadanos y colectivos en el diseño y ejecución de la política pública.

A raíz de la experiencia brasileña se produjo la proliferación de diversas innovaciones participativas en diversos ámbitos de la gestión de lo público en el ámbito local con la creación de espacios participativos de planificación, presupuestación y deliberación, y a nivel nacional con los consejos sectoriales de derechos encargados del diseño y ejecución de política pública orientada a grupos excluidos de la sociedad que han funcionado como instancias de encuentro entre Estado y sociedad para el diseño de políticas, la cogestión de programas y proyectos y acciones de rendición de cuentas y control social. Al respecto de estas iniciativas, Franklin Ramírez menciona que:

Se trata de un conjunto de dispositivos que van más allá del canon liberal que ha moldeado hasta hoy las instituciones de la democracia representativa vigentes en la región. La democracia post-liberal –que no iliberal– aparece, en efecto, dibujando los contornos de la discusión normativa sobre la legitimidad de los procesos de innovación participativa en curso en América Latina. (Arditi, 2009; Ramírez, 2009; 2011, 14)

Es así como a nivel de la región las últimas tres décadas se asistió a un concierto de nuevas formas alternativas de intervención de la sociedad en los asuntos de interés colectivo, a través de experimentos participativos heterogéneos de diferente escala,

variada intensidad democrática y con una diversidad de resultados y efectos en lo que ha sido una tendencia regional de experimentalismo institucional participativo que suscitó la proliferación de una abundante gama de trabajos analíticos que desde diversidad de enfoques y perspectivas teóricas, en su mayoría derivados del estructuralismo, han examinado el amplio campo que se conformó desde la innovación participativa en América Latina.

En sus primeras experiencias, estas iniciativas muy heterogéneas mantenían niveles de formalización e institucionalización bajos, llevándose a cabo bajo reglas propias y bastante informales, sosteniéndose mayormente en el compromiso de los actores (Goldfrank 2006, 3-6). “Fue en este marco que en la región se extendió el uso de una diversidad de mecanismos deliberativos principalmente asociados a la construcción colectiva de las agendas de desarrollo local, las dinámicas de planificación participativa y la gestión concertada de los territorios” (Ramírez 2011, 12).

Así como ha sido amplia la variedad de los dispositivos de participación, también ha sido amplia la diversidad de ámbitos en los que se han implementado estos mecanismos y los conceptos y herramientas teóricas desarrolladas para su análisis.

Dentro de las diferentes nociones y planteamientos sobre arreglos participativos del experimentalismo institucional, la propuesta de Archon Fung y Erik Olin Wright (2003) ha sido la que mayor difusión ha tenido. Bajo la noción de “gobierno participativo con poder de decisión”, los autores refieren a una variedad de experiencias de gobernanza participativa local instrumentadas mediante mecanismos no electorales que generan instancias socio-estatales en las que, bajo reglas definidas se abre el espacio para el protagonismo de los ciudadanos en los procesos políticos.

Logrando con tales planteamientos diluir las líneas divisorias que separaban al Estado y la sociedad en el marco de una relación de conflicto que, dentro de las instancias socioestatales, se tornan de manera virtuosa e ideal en relaciones de colaboración y confianza mutua. Así, se abren las puertas de lo político y lo público a la participación de los ciudadanos para la deliberación sobre los temas de interés colectivo y para la toma de decisiones.

Dicha lectura plantea una aproximación interactiva de las relaciones Estado-sociedad [...] Se trata de la emergencia de espacios en que el Estado, la ciudadanía y las organizaciones sociales o civiles comparten ciertas competencias y cierto poder político-administrativo [...] La estructuración de tales espacios demanda profundas transformaciones institucionales y una activa implicación ciudadana en los asuntos públicos. (Ramírez 2011, 241-2)

Por otra parte, el alcance de la participación ciudadana fue más allá de su influencia en las políticas y programas del nivel local de gobierno, sino que se amplió hacia otros ámbitos de las instituciones de gobierno mediante las iniciativas ciudadanas de control social. En este ámbito se adoptó por parte de Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz el concepto de “accountability social” para referirse a diferentes formas de control de tipo vertical al accionar de los políticos y funcionarios públicos.

El funcionamiento de estas instancias se produce por iniciativa de agrupaciones ciudadanos, movimientos y asociaciones de carácter voluntario que ante las condiciones de “democracia delegativa” que se han dado en América Latina y que alejan el comportamiento de los representantes, de los requerimientos y expectativas de la población, sumado a esto las falencias del control horizontal, han dado pie a la activación de la iniciativas de la sociedad civil más allá del sufragio para implementar acciones de control de las autoridades.

Por su parte, Nuria Cunill Grau (2000, 25-39 citada en Ramírez 2011, 241) menciona importantes mecanismos que complementan al control social, agrupados bajo la noción de “proaccountability” y comprende “los referendos populares, los actos administrativos que requieren consultas públicas, las leyes de amparo y la libertad de acceso a información” (Ramírez 2011, 241), los cuales otorgan acceso de las personas a las instituciones públicas y que generan proceso de redición de cuentas de las dependencias estatales hacia la ciudadanía.

Democracia deliberativa y participativa

En este enfoque, según Fung (2007), la concepción de la participación está ligada en sus procedimientos a los mecanismos de la democracia deliberativa, al punto que la puesta en marcha de la democracia participativa involucra la implementación de dispositivos deliberativos en los espacios de participación.

Michael Coppedge y sus compañeros (2011), respecto de los estudios sobre la democracia, explican que luego de la Guerra Fría esta se volvió un término mantra; sin embargo, sobre el cual no hay un consenso en cuanto a su conceptualización y la manera de medirla. No obstante, aunque a nivel general no existe unanimidad entre los diversos teóricos y paradigmas, sí lo existe en una serie de concepciones que Coppedge las resumen como: electorales, liberales, mayoritarias, participativas, deliberativas e

igualitarias. Si bien ninguna de las concepciones puede pretender abarcar todos los significados de la democracia, sí permiten ilustrar las seis formas en las que se la entiende en la actualidad.

La concepción electoral denominada como competencia, realista o schumpeteriana, se funda en la idea que la democracia se alcanza a través de la competencia de grupos que compiten por la aprobación de un amplio grupo de votantes en elecciones periódicas. En esta concepción los instrumentos esenciales del proceso democrático de carácter procedimental son las instituciones electorales: los partidos y las elecciones; teniendo como factores secundarios a los medios de comunicación, las libertades civiles, un poder judicial independiente (Coppedge et al. 2011, 253).

La concepción liberal de la democracia, destaca el valor de la transparencia, la libertad civil, el estado de derecho la responsabilidad horizontal (controles efectivos sobre los gobernantes) y los derechos de las minorías otorgándoles ayudas en la competencia política. La premisa principal de esta concepción es que deben implementarse principios y procedimientos que garanticen que el gobierno de la mayoría y que no derive en opresión de minorías o en la disminución de las libertades individuales (253).

La concepción mayoritaria de la democracia señala que el principio de que la voluntad de la mayoría debe ser soberana. Los muchos deben prevalecer sobre los pocos. Para lograrlo, las instituciones políticas deben centralizar y concentrar, y no dispersar el poder, lo cual ubica a esta concepción de la democracia contrapuesta la concepción liberal (253).

La concepción de la democracia deliberativa se enfoca en el proceso mediante el cual se toman las decisiones en un sistema de gobierno. El proceso de deliberación es aquel en el que el razonamiento público orientado al bien común promueve decisiones políticas, contrariamente con las interpelaciones emocionales o la coacción. Bajo esta concepción, la democracia debe ir más allá de la suma de preferencias, y debe haber un proceso de diálogo respetuoso desde la conformación de la preferencia hasta la toma de decisión final por parte de participantes informados y competentes abiertos al diálogo. El principio esencial de esta concepción es el uso de la razón en las decisiones de gobierno, las cuales son el producto de la deliberación pública (254).

La concepción participativa de la democracia, se plantea como proveniente del modelo directo no representativo de democracia, como el ejemplo de Atenas, además de elementos procedentes del pensamiento republicano y las experiencias de comunidades. La motivación central de la democracia participativa es la preocupación por la completa

delegación de autoridad a los representantes; en contraste, se prefiere el gobierno de los ciudadanos de manera directa en lo posible y en el marco del gobierno representativo, considerando al factor participación como el elemento más democrático de la política.

En esta concepción de la democracia el voto se mantiene como el factor de importancia de la democracia, pero también las asambleas de ciudadanos, los referendos y las organizaciones sociales y otros espacios de participación ciudadana. El principio fundamental de esta concepción según (254) es el gobierno de la gente, el cual promueve la participación de las personas comunes en la política.

Por su parte, Fung (2007, 448) explica la existencia de cuatro concepciones principales de la democracia: mínima, agregada, deliberativa y participativa. Cada una de estas concepciones ostenta una serie de valores sobre los se erigen sus objetivos, y un conjunto de instituciones a través de las cuales se deberían organizar las sociedades contemporáneas y los procedimientos mediante los cuales se intenta materializar los objetivos.

En cuanto a la democracia mínima, Fung la señala como la de expectativas menos ambiciosas en relación con las otras tres. Su premisa base es que la democracia es el sistema de gobierno más deseable en relación con otros, ya que permite que los líderes políticos den cuentas a sus ciudadanos y porque salvaguarda las libertades privadas (Przeworski 1999).

Esta concepción mínima de la democracia rechaza formas más exigentes de toma de decisiones como el autogobierno, el gobierno razonado y la búsqueda del bien común; y concuerda con la idea de que la mayoría de ciudadanos se encuentran desinformados de los asuntos públicos y sus puntos de vista carecen de coherencia, lo cual los descarta como sujetos capaces de una actoría política.

Bajo este enfoque, la institución política central son las elecciones competitivas y periódicas, las cuales confieren el derecho de gobernar al ganador del apoyo popular, que puede ser retirado como una forma de sanción del ciudadano al líder. Adicionalmente, que el voto permite cumplir con el principio de igualdad política universal que otorga el derecho a cada persona de votar y de presentarse a cargos de elección popular (Dahl 1989, 111-2 citado en Fung, 2007, 448).

Por su parte (Coppedge et al. 2011, 249) Critica a las nociones de democracia mínima, por implicar la omisión de atributos esenciales, tal es el caso de la democracia en los EE. UU. que durante el siglo XX fue calificada por algunos índices como un país

plenamente democrático; sin embargo, si se considera la composición del electorado, esta medición excluía a mujeres y población negra.

En contraste, la democracia agregada concibe el ideal de que las personas pueden tener puntos de vista y preferencias racionales que pueden articularse con sensatez, por consiguiente, las leyes, políticas y el accionar público son determinados por las opiniones y juicios de los ciudadanos; por tanto, mientras las leyes y políticas se acerquen más a la posición del votante medio, el gobierno será más democrático, ya que esta concepción de la democracia asume el principio de que son las personas las mejores jueces de su propio bienestar e intereses (Fung 2007, 448).

Por su parte, la democracia deliberativa sostiene como premisa que las leyes y políticas no solo deben ser el resultado de las opiniones del conjunto ciudadano, sino también deben tener compatibilidad con las aspiraciones de cada ciudadano de manera individual. Este cometido se lograría al estar las leyes y políticas basadas en razones que los ciudadanos puedan aceptar. Otra de las bases de este tipo de democracia es el valor de la igualdad política y la autonomía individual, las mismas que deben manifestarse en que cada ciudadano debe tener las mismas oportunidades para aportar y aceptar las razones que subyacen a las reglas y acciones colectivas. Respecto de las instituciones convencionales como la sociedad civil, los partidos políticos, los legislativos representativos y agencias administrativas pueden ser reformados desde los valores del gobierno razonado por ciudadanos iguales (J. Cohen 1996).

Según Archong Fung (2007), las concepciones participativas contemporáneas abarcan tres valores esenciales: el autogobierno, igualdad política y el gobierno razonado de la democracia deliberativa. Bajo estos valores los ciudadanos deben participar directamente, no necesariamente en todos los niveles y casos, pero sí con una frecuencia suficiente, de manera especial cuando se deciden políticas básicas y hay un importante poder desplegado en el gobierno deliberativo en el cual los ciudadanos argumentan, se escuchan y definen nuevas políticas y normas.

Bajo este enfoque la democracia es entendida como una comunidad en la que los ciudadanos resuelven sus problemáticas por medio de un proceso de auto legislación deliberativa que transforma a los individuos privados en ciudadanos libres y los intereses privados en bienes públicos.

En la democracia participativa los ciudadanos se involucran directamente en el diseño de leyes y políticas orientadas a resolver los problemas que enfrentan como sociedad.

Según Benjamin Barber, la participación directa es importante por tres razones. Primeramente, las leyes y políticas así construidas llevan en sí un alto valor democrático, ya que, al ser producto del acuerdo activo de los ciudadanos, alcanzan resultados superiores desde la visión de cada parte involucrada en el proceso; además que, al contar con el genuino respaldo de las diferentes partes, sus logros superan a los alcanzados por valores liberales como la tolerancia o la adaptación.

En segundo lugar, la solución adquiere mucho valor porque las partes la crearon los propios ciudadanos, así estos se enorgullecen de su trabajo y se identifican con el producto resultante. Finalmente, la participación logra que los partidos se transformen de manera democrática a través de la deliberación de alternativas y valores que en el proceso adquieren una apreciación por las necesidades de los demás, en función de los cuales transforman sus propios valores y deseos individuales llevan a la construcción de objetivos comunes (Barber 1984, 151 citado por Fung 2007, 450).

Por otro lado, la concepción participativa de la democracia es la que tiene más altas demandas de cambios en las estructuras del gobierno representativo. Este tipo de democracia requiere de amplias reformas institucionales para que los ciudadanos puedan acceder a debatir y decidir de manera directa sobre cuestiones de interés público. Para el funcionamiento de esta concepción de la democracia en una nación amplia y compleja, requiere por lo menos de tres de estructuras políticas novedosas. Primeramente, un sistema nacional integral de asambleas locales en cada lugar urbano, suburbano y rural, las cuales permitan considerar y procesar los problemas de nivel local y nacional entre sí.

Es importante mencionar que las asambleas locales deben gozar de poder público sobre las políticas locales. En segundo lugar, es necesario inhibir las tendencias parroquiales de las asambleas, los ciudadanos deben comprometerse entre sí a través de grandes distancias geográficas y lograr una incidencia de orden nacional, de esa manera los ciudadanos tendrían acceso a discutir temas más allá de lo territorial como los servicios y obras básicas, y podrían discutir temas de relaciones internacionales, la seguridad social o la política educativa. En último término, la tercera reforma mínima es la implementación el uso de referendo como mecanismo de decisión.

Las cuestiones que se deciden por referendo se debaten en asambleas locales y nacionales. En resumen, se puede señalar que hay muchas medidas que se pueden implementar para el fomento de la participación política activa e informada; sin embargo, las tres mencionadas crean los foros empoderados esenciales para la democracia participativa que delibera y decide asuntos de escala nacional Archon Fung (2007, 450).

Esta concepción se basa en ciudadanos que participan en forma individual, y privilegia la participación de la persona en representación de la propia persona, sin embargo, la realidad de derechos en Ecuador se ha construido desde las organizaciones social, por ejemplo, los derechos colectivos indígenas construidos y conquistados desde sus demandas de grupo humano, así mismo otros colectivos cuyas demandas se inscriben en términos de conjunto y no de individuos, esta ha sido la base sobre la que se ha construido la participación en el Ecuador y en la región.

Dentro de este enfoque de participación basada en la experimentación democrática y la institucionalización de la participación, desde varios autores se han planteado diversas líneas conceptuales y modelos. Aquí se mencionan los más conocidos y relacionados con el tipo de régimen participativo implementado en el país.

El proyecto democrático participativo

El proyecto democrático participativo:

surge en América Latina en el marco del retorno a los regímenes civiles, desde fines de la década del setenta, y procura, a través de diversas vías programáticas y experimentos participativos, la profundización y radicalización de la democracia a través de una confrontación con las concepciones elitistas de la política liberal representativa, y la apuesta por mayores niveles de incidencia de la sociedad civil en los procesos de control, discusión y orientación de las decisiones públicas. (Ramírez 2011, 232)

Para sus ideólogos, el proyecto democrático participativo es “un nuevo proyecto democrático basado en principios de extensión y generalización del ejercicio de los derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias” (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006, 11).

Este proyecto emerge desde la discusión entre democracia participativa y democracia representativa, en que a esta última se la cuestiona por su condición de elitista y confinada al propósito de instrumentación de una serie de instituciones como fin único que deja de lado a las condiciones de vida y el ejercicio de los derechos de la población de América Latina, región matizada por profundas desigualdades.

Al respecto, Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) señalan que el surgimiento de la democracia participativa se produce precisamente como respuesta al carácter excluyente de la democracia representativa que reduce la acción ciudadana a lo electoral además que

no acepta la existencia del conflicto social y restringe la noción de política a la premisa de obtención de la autorización del voto para gobernar.

Estos limitantes de la teoría elitista de la democracia que plantean los autores citados, no son cuestionados por las teorías de la transición y de la consolidación democrática, ya que según O'Donnell y Schmitter (1986) estos procesos en América Latina se rigen al concepto elitista que ubica a la democracia representativa como el centro del proceso de democratización.

De manera inversa, en la democracia participativa, la comprensión de la política salta la barrera del sufragio y se extiende hacia dotar protagonismo a las personas en espacios de deliberación alojados en instituciones (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006, 15). De esta noción surge la base de la propuesta de institucionalización de la participación plasmada en los procesos constitucionales como el de Venezuela, Bolivia y el Ecuador.

De acuerdo a los teóricos de este enfoque, el proceso de democratización en el continente si bien desde la década de 1970 y 1980 orientó las movilizaciones de grupos sociales y políticos en torno a alcanzar el objetivo de superar el autoritarismo para dar paso al régimen democrático, según Avritzer (2002) la lucha por la instauración de la democracia en América Latina se redujo al conflicto autoritarismo vs democracia, en el que la institucionalización de la representación se volvió en el fin único que dejó de lado el proceso democrático, el cual tiene una trayectoria interminable además de orientaciones propias acordes con las realidades de cada sociedad e integrado por proyectos y experiencias que no se encierran en un formato único de instituciones, y que se expresa en una diversidad de prácticas sociales innovadoras que de manera permanente van ajustando el curso de la democracia.

Contrario a esta dinámica, los estudios y el proceso de consolidación democrática, en lugar de apuntar hacia las formas de ampliación democrática; se mantuvieron en la línea de la teoría democrática elitista centrada en el sistema electoral, las instancias de representación o los arreglos institucionales (Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela 1992) como único camino a recorrer.

Así el proyecto democrático participativo surge como una propuesta contraria al capitalismo, este proyecto en el marco del neoliberalismo actúa como una contrapropuesta al rumbo de la democracia liberal, llevándola hacia su radicalización a través de la participación mediante mecanismos que permitan la deliberación de agentes estatales y sociales. Esto, según Franklin Ramírez (2011, 232) contribuye a desprivatizar

el Estado y la activación de esferas públicas en las que las personas accedan a la toma de decisiones sobre los asuntos que les afectan.

En el marco de la crisis de democracia elitista se señala además el predominio que asumió la burocracia en la toma de decisiones que, ante la ausencia de la ciudadanía en las decisiones. Al respecto se señala que la estructura homogénea burocrática no abastece para dar solución a la diversidad de problemáticas de la sociedad, pues no dota a los planes y políticas de la fuerza necesaria para lograr atender a las necesidades de las personas (De Sousa y Avritzer 2004, 43), lo cual también aportó al apareamiento de formas democráticas contrahegemónicas. Al respecto, Orrantía explica que:

En respuesta a las patologías de la democracia liberal representativa — como la apatía ciudadana, la crisis de legitimidad en la representación y las falencias de la organización política burocrática—, surge la propuesta contrahegemónica de la democracia. Esta respuesta se gesta a partir de dos criterios: primero, «la creación de una nueva gramática social y cultural»; y segundo, «el entendimiento de la innovación social articulada con la innovación institucional». Ambos criterios se traducen en la reinención de la institucionalidad democrática. (De Sousa y Avritzer 2004, 46 citado en Orrantía 2018, 19)

“La nueva gramática social y cultural” se enfoca en la reconcepción de los procedimientos de la forma hegemónica de la democracia, a través de la generación de espacios públicos para la deliberación de iguales y diversos en el proceso de toma de decisiones en una renovada institucionalidad de tipo participativo. Por su parte, “el entendimiento de la innovación social articulada con la innovación institucional”, refiere a acoger las experiencias de ampliación de la democracia y de lo político llevadas a cabo por movimientos sociales que impulsaron la inclusión de la ciudadanía en las nuevas instituciones participativas, como es el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre (Sousa Santos y Avritzer 2004, 46).

Como se ve, estos espacios plateados desde el proyecto democrático participativo se constituyen teóricamente desde experiencias exitosas que han logrado construir espacios en los que las organizaciones han tenido una actoría política central y han aportado en una construcción de mejores condiciones para sus comunidades; sin embargo al pasar a la teoría toman la misma trayectoria que los planteamientos de la democracia liberal representativa, en el sentido de que se establece un ideal y se asume que lo que surge en términos de instituciones participativas o de espacios de participación dará automáticamente una virtuosa ampliación de la democracia; sin embargo el cotejamiento

de los estudios empíricos con el ideal, en el caso del Ecuador ha marcado distancias entre la realidad y el supuesto teórico.

Otro aspecto que se cuestiona de la democracia representativa por parte de estos estudios es la despolitización de sociedad, ya que según Dagnino, Olvera y Panfichi (2006, 17) cuando se alcanzó la democracia representativa en América Latina, la sociedad civil cedió su espacio y causas a la sociedad política, la cual a través del ejercicio del monopolio de la representación, no ha tenido en cuenta la necesidad de abrir nuevos espacios para el involucramiento ciudadano, el surgimiento de nuevos actores con nuevas agendas y la emergencia de nuevas prácticas; dejando a la democracia como una simple acción de representación política autorizada electoralmente.

Esta democracia, como régimen establecido de manera unánime en los países de la región, ha dado cabida a tres grandes proyectos políticos que pugnan entre ellos por prevalecer. Cada proyecto corresponde a un grupo de ideas, principios y creencias que se articulan en función de diferentes planteamientos respecto de lo que debe ser la construcción democrática. Estos son: el proyecto autoritario, el proyecto neoliberal y el proyecto democrático participativo.

Todos estos conservan una base mínima de democracia manteniendo las instituciones de la representación que, en el caso del proyecto autoritario no ha necesitado suprimir las instituciones del Estado de derecho para manifestarse sin necesidad de implementar modalidades de tipo dictadura militar, política o autoritaria que en el tiempo actual no gozan de aceptación en la sociedad; sin embargo, los bajos rendimientos de la democracia liberal en la región disponen a la población para aceptar prácticas autoritarias.

Así como se puede identificar una base mínima democrática, se puede identificar también una “plataforma máxima” que refiere al proyecto democrático participativo y se rige por los objetivos de radicalización, profundización y ampliación democrática, y se apoya en la premisa de la participación de las personas en el poder como práctica base para su materialización.

Y es precisamente bajo las ideas de la plataforma máxima que se impulsó el régimen participativo plasmado en la Constitución ecuatoriana del 2008, ubicando a la participación de la sociedad como el instrumento que permitiría alcanzar la democracia radical o de alta intensidad a través de la implementación de modelos de democracia participativa y deliberativa que surgen como la antítesis del carácter elitista de la democracia liberal (De Sousa y Avritzer 2004); sin embargo no la reemplazan, sino la complementan. De esa manera, la democratización se basa en la intervención de la

sociedad en las decisiones que afectan al colectivo (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006, 45).

Ahora bien, el régimen de participación que se inaugura con la Constitución del 2008, se desarrolló regido por los planteamientos de teóricos como Boaventura de Sousa, Leonardo Avritzer o Evelina Dagnino, sobre el proyecto democrático participativo que tiene como premisa principal la implementación de una “democracia de alta intensidad” mediante arreglos participativos a nivel constitucional e institucional que radicalicen, amplíen y profundicen la democracia.

El proyecto democrático participativo, según sus principales autores, toma como el ejemplo base a la experiencia del presupuesto participativo surgido en la prefectura de Porto Alegre en Brasil (Avritzer 2002; Sousa Santos y Avritzer 2004; Sousa Santos 2005; Dagnino, Olvera y Panfichi 2006), donde una coalición de actores sociales, junto al Partido de los Trabajadores y ONG, articularon y promovieron un conjunto de ideas que serían recogidas en la Constitución brasileña de 1988, la cual abrió las puertas para la innovación basada en la participación al establecer el principio de la participación en el poder, dando paso a la invención de instancias participativas.

Ese fue precisamente el camino que en el Ecuador, Alianza País, como movimiento de coalición de varios grupos de izquierda tomó para la implementación del proyecto democrático participativo de radicalización democrática a través de la institucionalización de la participación vía Constitución, proceso que sigue la premisa de la construcción de espacios de deliberación con la participación del Estado, y que desde el programa de gobierno de Movimiento País se ofertaba como un modelo participativo de “democracia activa” que en el Plan de Desarrollo se lo señalaba como “promoción de la participación pública y el poder social” (Ramírez 2011, 231), y a nivel de la Constitución se lo refería como la construcción y el fortalecimiento del “poder ciudadano” (EC 2008, arts. 95 y 96).

Desde este enfoque el proyecto democrático participativo no solo es una forma de leer los procesos políticos que se producen en la región, sino que persigue un propósito de cambio en la democracia capturada por las élites en los países latinoamericanos. Al respecto Dagnino, Olvera y Panfichi expresan: “Es nuestra convicción que el potencial de desarrollo democrático en América Latina depende de la suerte del proyecto participativo, el cual impulsa la innovación democrática y la crítica, tanto teórica como práctica, de la dominante democracia elitista” (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006, 9).

Otra de las críticas vertidas en contra de la democracia elitista, y que es una condición a la que los teóricos del proyecto democrático participativo buscan responder con sus propuesta de democracia de alta intensidad, es la situación de que la democracia representativa se encuentra articulada –bajo el concepto de Gramsci– a una hegemonía neoliberal, la cual se halla insertada en una estructura dominada por el capital internacional.

La contrapropuesta desde el proyecto de radicalización democrática es la puesta en marcha de una democracia contrahegemónica que se logra a través de un proceso de innovación y experimentación procedimental enfocadas en la ampliación del acceso de actores sociales en los procesos de toma de decisiones, e instrumentalizado a través de la institucionalización de la participación (Souza Santos 2004; 2005). En el caso ecuatoriano, la institucionalización buscó recoger la tradición participativa ganada durante las dos décadas anteriores a través de levantamientos y mecanismos participativos para el desarrollo local, de modo que los dispositivos insertados en la Constitución provenían de experiencias previas en las que dichos dispositivos habían sido ensayados y conocidos por la población.

En ese sentido se puede entender que el debate que se dio en Ecuador en torno al nuevo modelo de participación se produjo alrededor de un constructivismo institucional desde el cual se planteaba que la respuesta a las carencias de la institucionalidad representativa era una institucionalidad participativa.

En cuanto a la sociedad civil bajo las premisas del proyecto democrático participativo, toma un lugar diferente al señalado en el modelo anterior de desarrollo local en el que las organizaciones de base eran el actor que ponía en movimiento toda la infraestructura del modelo, mientras que bajo el proyecto democrático participativo es incluida a través de los espacios de participación creados y delimitados para la discusión, la negociación y el procesamiento de conflictos en torno a los temas públicos (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006, 40).

El gobierno participativo con poder de decisión

Archon Fung y Erik Wright (2003, 19) emplearon este término para denominar un modelo de institucionalización de la participación que busca innovar las instituciones tradicionales de la democracia y rediseñar la forma en que las personas –especialmente de estratos excluidos- puedan influenciar y aportar a las soluciones a los problemas que

afectan sus vidas. Guiados por el propósito de alcanzar la radicalización democrática, los autores proponen un modelo de participación institucionalizada orientada al proceso de rediseño de instancias, estructuras y procedimientos de entidades públicas que buscan involucrar a los ciudadanos en espacios políticos de decisión y acción de alcance local y nacional.

Los autores, para sustentar su propuesta, al igual que la propuesta teórica del proyecto democrático participativo toman como ejemplo de iniciativas prácticas que han logrado este nivel de democratización y respuesta práctica a las necesidades de la población. En ese sentido, analizan las experiencias de: los “Consejos vecinales de gobierno” de Chicago, las “Formas de planeación para la conservación del hábitat” de EE. UU., el “presupuesto participativo” de Porto Alegre, y el proceso de descentralización democrática en Bengala Occidental y Kerala en la India.

Estas experiencias, aunque diferentes, son casos orientados a la profundización de los mecanismos por medio de los cuales las personas comunes pueden intervenir en la definición de las políticas que afectan sus vidas de manera directa. En estas experiencias, Fung y Wright identifican una serie de reformas que denominan “Gobierno Participativo con Poder de Decisión GPPD” y se enfocan en los atributos y compromiso que las personas comunes tienen para aportar sus conocimientos, inteligencia y colaboración mediante la deliberación razonada, y que tienen un “poder de decisión” por su capacidad de conectar la acción con la discusión.

Con estas características, el GPPD se plantea como una vía de reforma institucional basada en valores de la participación como la deliberación y el poder de decisión, destacando el aspecto empírico de esta estrategia que encuentra como vía más efectiva de materialización de este modelo a la ampliación e innovación democrática mediante diseños institucionales en los que se inscriben los valores de la participación.

Según los autores, estas reformas institucionales llevan en sí la capacidad de provocar una cadena de resultados y secuelas deseables a nivel social. El modelo centra su accionar en la implementación de los valores participativos de la deliberación y la dotación de poder de decisión a las personas. Para ese efecto se plantean tres principios que rigen el proceso de innovación institucional.

El primer principio del GPPD refiere a la “orientación práctica”, característica que apunta a que la experimentación institucional debe enfocarse hacia situaciones muy concretas, como las problemáticas de seguridad, cuidado ambiental, capacitación, etc. que dan a los mecanismos de participación un rango muy específico de acción.

En segundo lugar, el principio de “participación desde la base” destaca que las nuevas vías de involucramiento de aquellos que se encuentran más afectados por las problemáticas, pueden de forma directa acceder a los espacios de formulación de respuestas, poniendo en valor los conocimientos y experiencias de los ciudadanos que conviven en su cotidiano con los problemas, por tanto pueden aportar al proceso diversas perspectivas del problema que los expertos técnicos carecen para poder diseñar respuestas efectivas, además de que el involucramiento de los afectados directos vincula al proceso agentes de base que toman compromiso y responsabilidades en situaciones en las que los funcionarios solo están de manera pasajera, de esa manera se pueden fortalecer los procesos de solución y dotarlos de sostenibilidad social.

Y en tercer lugar el principio de “generación de discusiones deliberativas” cuya aplicación implica la deliberación y el debate como el procedimiento para la toma de decisiones. Mediante este método se abre el espacio para la consideración de las posiciones de todos y se establece un abanico de posibilidades de acción que es definido a través de la persuasión mutua mediante el intercambio de razones e ideas.

Para el diseño institucional, Fung y Wright (2003, 48-53) plantean tres factores a ser tomados en cuenta en el proceso: la delegación, supervisión y coordinación centralizadas, y un régimen participativo no voluntarista y centrado en el Estado. En primer lugar, la delegación refiere a la reorganización del aparato estatal que el modelo participativo requiere. Esto implica que se deleguen capacidades administrativas y políticas a las unidades de acción como los consejos vecinales, de tal suerte que no solo tengan facultades consultivas sino se les otorgue autoridad.

En el caso ecuatoriano, este tipo de autoridad a nivel de participación local se le otorgó los miembros del consejo de planificación local, sin embargo los miembros de la ciudadanía pueden ser desplazados de las decisiones en razón de que los integrantes del Consejo mantienen una amplia mayoría con respecto a los actores sociales; situación similar se produce con la “silla vacía” en el legislativo del gobierno local donde en la práctica la intervención ciudadana puede ser reducida por el poder detentado por los miembros estatales. Por consiguiente, la participación ciudadana que se da en estas instancias puede ser subordinada al poder de los agentes públicos, como se podrá ver en los capítulos posteriores en donde se analiza el caso de Cotacachi.

De esa manera, muchos valores y principios planteados desde los modelos teóricos de participación pueden caer en una dimensión normativa de lo ideal que en la práctica no se traducen en efectiva apertura a la intervención ciudadana, siendo en últimas

instancias el estudio del poder —más allá de la retórica bien intencionada— la herramienta analítica que permite conocer la efectividad de los instrumentos participativos para abrir los espacios de lo político a la población.

Respecto del segundo factor, la “supervisión y coordinación centralizadas”, se plantea desde los autores que las unidades locales de participación no deben ser entidades sueltas, sino que requieren mantener comunicación y responsabilidad con instancias que ejercen supervisión sobre ellas y asistirles ante situaciones que no pueden superar por sí mismas; de modo que la descentralización o autonomía de las instancias ciudadanas se propone como un contrapropósito del modelo, sin que los autores indiquen razones de peso de sustenten tal planteamiento.

Esta idea de Fung y Wright supone a la entidad pública supervisora como un bondadoso agente colaborador interesado en articular y respaldar las instancias ciudadanas; sin embargo, este planteamiento dista de las realidades en el terreno ya que la voluntad política de las autoridades que se cambian cada periodo de gobierno, no siempre son de interés por la participación, al punto de que son contados los casos en los que hay un profundo interés y compromiso con la participación.

Además que, en casos como Cotacachi, se ha visto que cuando los actores sociales desarrollan capacidades de debate y propuestas propias, se tornan incómodos para las autoridades que no pueden dirigir los rumbos de la participación de acuerdo a sus propios designios, por tanto surgen desconfianzas desde la autoridad ante instancias ciudadanas que tienen sus propios criterios que en diferentes asuntos pueden ser contrarios a los de la autoridad, por consiguiente las autoridades optarán por instancias ciudadanas manejables y moldeables que no les supongan dificultades en el procesamiento de sus planes.

En cuanto a la autonomía de las instancias ciudadanas que Fung y Wright la consideran como no conveniente para el modelo de participación, se tiene que es precisamente lo contrario lo que ha enriquecido y fortalecidos procesos participativos como el de Cotacachi, cuyas instancias participativas fueron tomadas por los actores sociales, logrando autonomía y así mantener al proceso vigente por 24 años ininterrumpidos superando varios intentos del propio gobierno local de desaparecer o debilitar las organizaciones y el propio proceso de participación al encontrar que no podía dirigirlo o que no aportaba a sus intereses político-partidistas. En tercer lugar, el modelo participativo no voluntarista, pero sí centrado en el Estado, es una característica de los modelos de experimentación participativa institucional que refiere a que los esfuerzos de

los actores sociales deben apuntar hacia lograr una transformación institucional y no a buscar el alcanzar el poder, de ese modo, la sociedad civil en lugar de confrontar al Estado, aprovecha su recursos y el poder de este para fomentar la participación, así, según los autores se logra que las practicas participativas implementadas tengan una mayor duración, a la vez de un mayor alcance. Al respecto, los ideólogos del modelo señalan que:

En términos generales, estos experimentos buscan transformar los mecanismos de poder del Estado y convertirlos en formas de organización de base impulsadas por procesos democráticos de deliberación y movilización. Tales transformaciones ocurren a menudo gracias a la cooperación estrecha de funcionarios del Estado. Son menos “radicales” que la mayoría de variables de autogestión en el sentido de que su núcleo central no consiste en “luchar contra el poder. (Fung y Wright 2003, 52)

Este planteamiento colocaría al proceso bajo la dependencia de la voluntad política de la autoridad en el sentido de que se requiere su conformidad con el proceso de transformación institucional, sin preguntarse qué sucede si la autoridad es renuente al proceso, no le interesa la participación, o encuentre entre los actores sociales personas que considere contraria a su línea política. Por consiguiente, bajo esta premisa se despolitiza a los ciudadanos que deben esperar la benevolencia del gobernante para emprender hacia la transformación de las instituciones, además que este planteamiento parte de la idea de que las instituciones son una instancia de la autoridad quien decide la apertura o el bloqueo de los actores ciudadanos en las mismas.

Por tanto, la implementación de esta premisa tiene la capacidad de transformar las instituciones y sus procedimientos; sin embargo, no garantiza transformar las relaciones de poder entre gobierno y ciudadanos. En ese sentido, bajo la perspectiva de Fung Y Wright la transformación institucional o procedimental, por sí sola implica un cambio que acerca a lograr un GPPD; sin embargo bajo un análisis de las dinámicas de poder, podría no haber avance alguno si el Estado reacomoda las instituciones bajo una retórica participacionista que en el fondo mantiene el poder de la autoridad sobre los espacios abiertos para los ciudadanos.

Ahí radica la utilidad de la óptica de la gubernamentalidad de Michel Foucault que supera el análisis procedimentalista y normativo enfocándose en las prácticas que en el terreno determinan las relaciones de poder. En ese sentido, a través de los anteojos del GPPD se concibe a la reformulación de instituciones y mecanismos como la materialización del acceso de las personas a los espacios políticos; sin embargo, bajo la

analítica de poder de Foucault, se puede profundizar el análisis y visualizar si las personas acceden a los espacios políticos como espectadores o como actores. Es el caso que se puede conocer a través de los estudios de estudios realizados a diferentes ámbitos de la participación implementada en el Ecuador bajo los lineamientos del proyecto democrático participativo, como los trabajos de Nicholls (2014) y Orrantia (2018), los cuales dan a conocer cómo los mecanismos participativos institucionalizados no posibilitan un acceso real de los ciudadanos a espacios políticos, por consiguiente, pese a la infraestructura retórica de radicalización de la democracia que respaldó el impulso del nuevo modelo de participación que en teoría redistribuiría el poder político al a población, terminó por despolitizarla.

Con esto no se pretende invalidar la importancia de las iniciativas por reajustar las instituciones y sus procedimientos como un intento de darle mayor espacio a la participación; más bien se intenta avanzar unos pasos más allá del proceso de cambio institucional y corroborar en términos de poder si efectivamente se produjo una redistribución del mismo que, en el fondo, es el propósito esencial del cambio.

Interfaces socioestatales

El análisis de la participación post Constitución del 2008, desde los trabajos de académicos ecuatorianos se ha privilegiado el concepto de interfaces socio-estatales de Ernesto Isunza (2006), concepto que plantea la participación a través de mecanismos creados para la interlocución pública con entidades de gobierno, estas instancias se vinculan con la gestión pública y acciones de rendición de cuentas.

Dentro de los trabajos de experimentalismo institucional, se encuentran los alineados con los planteamientos de refundación estatal (Ramírez y Espinosa 2012; Ramírez 2011; 2013; Scheneider y Welp 2015; Santamaría 2011), y otros con el concepto de “instancias socio-estatales” de Ernesto Isunza (2006), que emplea tal noción para denominar a las dispositivos participativos que se operativizan en espacios institucionales y que convocan a la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones y deliberación sobre la política pública, permiten superar la disputa Estado-sociedad sobre el campo de la participación desde procesos de innovación institucional que provocan el encuentro colaborativo entre ciudadanos y gobierno (local o nacional).

Logrando así superar los cuestionamientos surgidos respecto de las instancias participativas provenientes del Estado con su capacidad de cooptar a los actores sociales

y controlar el procesamiento de la participación en los espacios manejados por el gobierno; o las discrepancias con las instancias participativas producidos desde la esfera social que ponen en entredicho su legitimidad por las condiciones de informalidad en las que se suscitan y por su falta de expresión institucional.

Así, la creación de instancias de articulación de la sociedad con los diferentes niveles de gobierno que mediante la ampliación de opciones de incidencia de los ciudadanos en lo político en la conducción del gobierno a través de un nuevo relacionamiento colaborativo sostenido por la confianza de instancias construidas a través del acuerdo de la sociedad y el gobierno.

Entre otras instituciones diseñadas bajo esta perspectiva se ubican diversos dispositivos participativos como los consejos consultivos, las audiencias públicas, los presupuestos participativos, los consejos de planificación pública, las veedurías ciudadanas, etc. Tales mecanismos deliberativos provienen de o están articulados con la administración pública (nacional o local) y procuran, bajo diversos procedimientos y esquemas de funcionamiento, implicar a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de construcción, seguimiento y control de la política pública. (Ramírez 2013, 138)

Bajo este concepto se plantean las instancias socio-estatales como ni estrictamente estatales ni puramente societales sino de espacios mixtos (Ramírez 2013, 151). Esta noción de instancia mixta plantea un ideal de colaboración y confianza entre actores estatales y sociales; sin embargo, en el terreno, al tratarse de actores políticos de lado y lado tal ideal es la excepción y no la supuesta norma. El ambiente político local implica en la práctica un espacio de conflictividades permanentes entre los diferentes agentes que procuran sumar poder y no lo contrario, por tanto, al institucionalizar la participación local en los gobiernos locales y entregarles la llave de la administración de sus diferentes instancias buscará inhibir el protagonismo de actores sociales de diferentes banderas políticas.

Al igual que el proyecto participativo con poder de decisión, la noción de interfaces socio-estatales de Isunza parte de una consideración de colaboración ideal, en que las partes involucradas: gobierno local y sociedad civil depongan intereses e inclinaciones políticas en favor de construir la participación ciudadana, situación que a nivel de Cotacachi se ha encontrado que las autoridades municipales mantuvieron posiciones mayormente en contra de ceder espacio para el fortalecimiento de la participación y la ciudadanía al encontrar que el proceso y los actores sociales no son afines a su línea política electoral; de modo que el concepto de interfaces socio-estatales

plantea condiciones que contrastan con las realidades altamente conflictivas y polarizadas que marcan el entorno político local. Lo cual descalifica a este enfoque teórico para el análisis de poder que interesa a esta investigación, el cual se propone como herramienta para conocer el desempeño del nuevo modelo participativo en su ejecución en la realidad del territorio.

El neoconstitucionalismo

“El neoconstitucionalismo pretende hacernos creer que, por incluir más derechos y principios en la constitución, vivimos una realidad diferente y el país ha cambiado” (Ávila 2012, 3).

Una de las perspectivas en las que se ha insertó el estudio de la participación ha sido la óptica del neoconstitucionalismo que a través de trabajos de en clave de sociología jurídica analizan las transformaciones provocadas o que intentó provocar la Constitución del 2008, ya sean en trabajos que abordan y analizan el neoconstitucionalismo como la vía de comprensión del nuevo momento en el país como los trabajos de Ramiro Ávila (2012; 2008), y en la región como el de Rubén Dalmau (2008), y de forma indirecta, varios trabajos de análisis y proyección de las bondades de la Constitución.

Bajo esta perspectiva el Ecuador del 2008 era parte de un auge constituyente regional junto con Venezuela y Bolivia guiado por la premisa de que “Era necesario cambiar la legalidad capitalista y establecer la legalidad socialista” (Roitman 2010, 39). En esta corriente, se insertan las constituciones refundacionales del Estado, diversos elementos de acción política provenientes de procesos de luchas sociales, apuntando hacia la reestructuración estatal desde abajo y en clave popular, poniendo como elemento fundamental la redemocratización a través del impulso de la participación, la cual se establece como una de las banderas del proceso de transformación hacia el nuevo modelo de Estado que se materializa en una amplia arquitectura administrativa de la participación que se plantea como la continuación de las luchas populares que se dieron en las calles y que ahora son acogidas desde los nuevos espacios políticos diseñados en la institucionalidad estatal para dar cabida a la sociedad.

Estos trabajos tuvieron su momento en el periodo pre, durante y posconstituyente, intentando dar luces de lo que se venía para el Ecuador efecto de la nueva carta magna, que luego de más de una década de vigencia de la misma, nos encontramos con realidades diferentes a lo presupuestado.

La Constitución del 2008 se elaboró bajo las premisas ideológicas del socialismo del siglo XXI y los principios del Sumak Kawsay que apuntan hacia la democracia participativa como un factor eje del nuevo Estado que se intenta lograr a través de la nueva carta magna. Según Larrea (2011) plantea a la elaboración de la Constitución del 2008 como parte de un proceso de “construcción de contrahegemonía”.

Siguiendo este propósito y esta línea conceptual, en el diseño de la veintinueveava carta magna del Ecuador, bajo la proclama de profundizar la democracia, el órgano constituyente optó por fomentar la participación de una manera amplia y efusiva, proclamándola como derecho, función estatal, principio de la gestión pública, principio de acción de las instituciones públicas, dispositivos de democracia directa, mecanismos de decisión e intervención en los gobiernos locales y una nueva institución dentro de una nueva función-poder del Estado; en un proceso de experimentación con nuevas maneras de institucionalizar la relación entre sociedad y estado.

La elaboración de la Constitución se desarrolló en el marco del conflicto entre democracia representativa objetada como una elitista y la democracia participativa impulsada como mecanismo de reversión de las condiciones de exclusión provocadas por el modelo tradicional de representación.

Así, la carta magna se promovió como una medida de readecuación de la democracia representativa que, en tres décadas y media de haber sido implementada en el Ecuador, y que al igual que en otros países de la región, había sido debilitada por los bajos rendimientos en términos de desarrollo e institucionalización y en cumplimientos de los derechos de la población. Para revertir esta situación la Constitución del 2008 se orientó hacia el fortalecimiento del rol del Estado mediante la incorporación de un nuevo diseño de la arquitectura institucional (Viteri 2011, 205) encaminada a la realización de los derechos ciudadanos. En el caso específico de la participación, se la integró en la infraestructura estatal a través de una serie de mecanismos consagrados en el marco legal y mediante arreglos institucionales se operativizaron en los diversos niveles de gobierno.

De esa manera, en el nuevo régimen participativo de la Constitución de Montecristi lo local se volvió todo un capítulo específico y se lo abordó con énfasis en sus aspectos procedimentales y enfatizando el protagonismo que los gobiernos locales asumían sobre la puesta en marcha de todo el nuevo aparataje participativo, en la desprivatización estatal local, y en su nuevo rol de articulador de los actores sociales del territorio y dinamizador de los procesos políticos y sociales. Al respecto Augusto Barrera señala que:

Una de las hipótesis de partida es la necesidad de impulsar la democratización del gobierno local con miras a ampliar su nivel de representatividad social, política y regional y consecuentemente su desprivatización y recuperación de su carácter público; esto es, romper, debilitar o al menos atenuar los espacios, mecanismos, procedimientos y enclaves institucionales. (Barrera 2009, 106)

Asimismo, desde la sustentación conceptual del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Senplades se expresaba en los siguientes términos:

Uno de los temas recurrentes en el discurso político de los últimos tiempos es el referente al de la participación ciudadana en la gestión municipal. Desde una perspectiva democrática este planteamiento propone asumir al espacio cantonal como más propicio para generar cambios en el relacionamiento entre el estado la población, dada la mayor cercanía existente entre estos actores locales y el conocimiento de la situación económica, política, social y cultural; lo cual posibilitaría la generación de procesos de concertación que tengan como base la transparencia, el acceso a la información, el diálogo y la búsqueda real de consenso en función del mejoramiento de la calidad de vida de la población implicada. (Senplades 2007, 153)

Así, en el nivel local del gobierno, la participación asume un sentido vinculado a la toma de decisiones respecto de las políticas públicas ancladas al desarrollo, y la dirección del relacionamiento deja de ser sociedad civil-Estado y cambia a Estado-sociedad.

Para Santiago Ortiz, la Constitución:

A nivel territorial recoge las experiencias locales en cuanto a la intervención de la ciudadanía. Aquí la participación aparece como un factor importante para mejorar la inversión pública, formular agendas de desarrollo, planificar y gestionar el presupuesto participativo. Reconoce múltiples instancias de participación –asambleas, veedurías, observatorios, etc.– e institucionaliza la “silla vacía” para convocar a los ciudadanos en temas que interesan a la ciudadanía. (Ortiz 2008, 16)

Sin embargo; pese a la retórica constitucional y del proyecto político que impulsó el nuevo modelo de participación como una radicalización de la democracia vía fortalecimiento del poder popular, el rol central como organizador y administrador de la nueva infraestructura participativa de los gobiernos autónomos descentralizados ha tenido el efecto contrario a la anunciada radicalización democrática, ya que ha terminado según Nicholls (2014) y Unda (2013) por desmovilizar y despolitizar a la sociedad. Parte de la idealización construida sobre la nueva participación a cargo del Estado señalaba que “se confiere igual status a las autoridades y actos derivados de las instituciones de la democracia representativa y aquellos que provienen de la participación directa de la soberanía” (Ramírez 2014). Sin embargo, en la materialización de la participación

lograda en los posteriores años a la implementación del nuevo régimen participativo, la realidad fue ampliamente contraria al optimismo sobre el que se proyectaban los alcances futuros del nuevo modelo a ponerse a andar. Al respecto, explica Santiago Ortiz:

si se mira el contexto actual, marcado por el fortalecimiento del Estado y el reflujo de los actores sociales, en donde la sociedad civil no parece tener la capacidad de contrabalancear el creciente poder estatal [...] Es evidente que Alianza País tiene una estrategia de persistente enfrentamiento electoral, sin el desarrollo de procesos de participación ciudadana. (Ortiz 2008, 16)

En su planteamiento, Ortiz expresa la situación de la relación Estado-sociedad civil que, más allá de los arreglos institucionales y participativos impulsados por el discurso del proyecto político, en términos de poder, muestran la balanza muy inclinada hacia el lado del Estado, lo cual pone en entredicho el alcance del objetivo de construir y fortalecer el “poder popular” que señala la Constitución de Montecristi como la expresión del acceso real de la sociedad civil a los espacios políticos.

En ese sentido, se podría plantear que la suma de arreglos institucionales, procedimentales y participativos pueden dar como resultado saldos negativos en términos de poder. Es ahí precisamente en donde radica el valor que el presente trabajo otorga a la analítica de poder de Foucault, ya que es una perspectiva que revela el balance de poder que se produce cuando las instituciones, normas y estrategias se ponen en funcionamiento.

Consideraciones respecto del enfoque estructuralista

El abordaje de la participación realizado desde las variantes del estructuralismo, se produce bajo una noción general ideal de la participación. Plantean las bondades de las intenciones refundacionales del Estado y las virtudes de los arreglos institucionales en cuanto a la incorporación en la acción de gobierno a los mecanismos participativos provenientes de experiencias exitosas de alianza político sociales locales que bajo una coyuntura específica lograron importantes avances en cuanto a gobernanza participativa y desarrollo local.

No obstante, el problema que se plantea abordar a través de esta investigación se encuentra al otro lado de la línea limítrofe entre lo que se suponía que sería el nuevo régimen participativo constitucional, y lo que es en la realidad de los juegos de la política. En ese sentido, la perspectiva de la gubernamentalidad ofrece herramientas analíticas que

permiten diseccionar las realidades políticas y leerlas desde las acciones y capacidades de los actores sociales y estatales, más allá de medir si los resultados de la participación cumplen o no con lo propuesto por las teorizaciones de lo ideal de las nuevas instancias de participación socio estatal contrahegemónicas.

Por otro lado, la concepción y la forma de hacer participación aparece funcional al tipo de Estado en marcha, de modo que en cada modalidad de Estado se implementó la participación con un diseño específico que permita gobernarla, así en el periodo neoliberal, la participación se impulsó para la transferencia de responsabilidades de atención social hacia la sociedad civil, así como también los procesos de descentralización mediante los que se pretendía disminuir la presencia del Estado central mediante la entrega de sus competencias a los gobiernos locales.

En el caso del giro a la izquierda de los gobiernos de la región y su proyecto de retorno del Estado fuerte, la participación se insertó en el Estado que, a través de los distintos niveles de gobierno, estableció una forma de participación tutelada institucionalmente. Estas variaciones implementadas al campo de la participación para hacerla gobernable, no son percibidos por el enfoque y más bien son asumidos sin cuestionar más que algunos elementos al interior del modelo; sin embargo, desde la óptica de la gubernamentalidad se critica lo que se tiene por normalizado o aceptado, y se lo disecciona para sacar a luz las relaciones de poder y dominación que en la práctica son manifiestas y que no se rigen al ideal teórico que explica el modelo.

Asimismo, tenemos que gran parte del análisis de participación realizado desde las diferentes variantes del estructuralismo se orienta, además de la sociedad civil, en los diseños institucionales de los mecanismos participativos y en la discusión de la ingeniería que les subyace. En el caso de la literatura que recoge las experiencias exitosas locales de mediados de los 90 e inicios del siglo XXI, el estudio de los procedimientos participativos se realiza desde los efectos exitosos que han tenido las diferentes experiencias; mientras que los trabajos académicos de la participación vinculada al último proceso constitucional, toman la vía opuesta centrandó el análisis de la participación desde la intencionalidad de los nuevos diseños del instrumental participativo engarzado al cuerpo institucional estatal, además de pregonar las oportunidades que estos proponían abrir para el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones, la elaboración y seguimiento de la política pública.

Obviamente, estos últimos por haberse realizado en los momentos previos, paralelos y posteriormente mediatos a la elaboración de la Constitución, no recogen los

efectos del nuevo régimen participativo (siendo contadas las excepciones). Dando a notar que pasado el auge participacionista de la entonces novedosa Constitución, la participación deja de tener el protagonismo de las dos décadas anteriores y pierde su lugar central en la discusión política a raíz de su institucionalización que, en lugar de dinamizar el protagonismo ciudadano, lo frena, despolitiza y lo duerme. Estos estudios vinculados a la Constitución y las virtudes de su procedimentalismo participativo (Barrera 2009; Ramírez 2013; Ramírez 2014) caen en una práctica teórica común de ceñir y centrar su labor analítica a un ideal normativo que genera un campo de entendimiento tan elevado y alejado de la realidad material que se procesa en el campo de juego, que terminan dando cuenta de situaciones que no han llegado a producirse, sucediendo con el proyecto democrático participativo lo mismo que con la consolidación de la democracia, que han quedado como aspiración distante de la realidad ecuatoriana.

Capítulo cuarto

Narrativas de Estado en la construcción del nuevo régimen de participación ciudadana

1. El discurso del proyecto político de la Revolución Ciudadana sobre la participación

Una de las dimensiones del análisis de la gubernamentalidad se preocupa por las narrativas y prácticas de discurso en las que se apoya el Estado para constituir su gobierno (Nicholls, 2015, 4), ya que las narrativas según Miller y Rose (2010, 277) corresponden a una dimensión del gobierno que tiene como fin la construcción y justificación de las idealizaciones que se formulan desde el gobierno para la representación de la verdad. Estas narrativas en forma de discurso permiten al Estado el análisis y la modificación de lo que se tiene por realidad.

Por medio del análisis de las prácticas de retórica política utilizada por el proyecto político de Alianza País, esta sección da conocer los sistemas de pensamiento que subyacen bajo la propuesta de participación impulsada por la Revolución Ciudadana, pues según Miller y Rose (2010) “el análisis del discurso político nos ayuda a dilucidar no solo los sistemas de pensamiento a través de los cuales las autoridades han planteado y especificado los problemas para el gobierno, sino también los sistemas de acción a través de los cuales han tratado de dar efecto al gobierno” (275; traducción propia).

Este componente se desarrolla con el propósito de identificar y analizar las prácticas discursivas implementadas para legitimar su intervención en el campo de la participación ciudadana, propósito que se ejecuta a través de dar respuesta a las preguntas metodológicas: ¿Qué prácticas discursivas se implementaron para legitimar la intervención en el campo de la participación ciudadana? ¿Qué prácticas de problematización se realizaron para construir el espacio gobernable de la participación ciudadana?

1.1. El socialismo del siglo XXI

El planteamiento discursivo de Alianza País surgió en el marco del neoliberalismo que atravesaba la región, y los levantamientos populares que se producían en demanda de una salida a las políticas del Consenso de Washington; en el caso ecuatoriano, amplios levantamientos populares se produjeron en rechazo del modelo demandando una salida del neoliberalismo y el establecimiento de un nuevo sistema que atiende las necesidades de los sectores sociales que habían sido golpeados por el modelo económico implementado.

A esto se sumaba la crisis de representatividad que atravesaba el sistema político (Freidenberg y Pachano 2016, 190) que por más de décadas de retorno a la democracia no había podido dar respuesta a las demandas de la población, por consiguiente, el sistema de partidos llegó a un profundo desgaste que, sumado a los derrocamientos presidenciales de 1997, 2000 y 2005; terminaron por agotar la confianza de la población en las opciones políticas tradicionales.

Es en este contexto que apareció en el plano político el Movimiento Alianza País, con una retórica diferente y alineada a las proclamas de los movimientos sociales que se levantaban en rechazo del neoliberalismo y requiriendo cambios radicales del modelo estatal. Fue así que Alianza País con su ruptura discursiva logró sintonizar con la población y los movimientos sociales, hablándoles desde un idioma que recogía el discurso político reivindicativo de las organizaciones de base popular, y convocándoles a ser protagonistas activos el proceso de llevar al país hacia la salida del modelo agotado establecer uno nuevo que ponga al ciudadano como su eje de acción, en el cual el ser humano sea artífice del nuevo Estado a través de una democracia radical y participativa (Alianza País 2006).

Bajo esa línea comunicacional, el proyecto político se auto proclamaba como una revolución puesta en marcha desde la ciudadana, planteando el objetivo central de realizar una “Revolución Ciudadana” que tenía a la participación ciudadana como el mecanismo base a través del cual se llevaría a cabo, de modo que la revolución no solo sería un proceso que transformaría al Estado, sino a la sociedad misma que debía convertirse en un actor político y militante de la revolución. Es así como el proyecto político buscaba la “constitución de poblaciones” (Nicholls 2015, 11). En su fervoroso programa de gobierno, el Movimiento Alianza País (2006) señalaba:

Los que tenemos el corazón joven y una actitud generosa proponemos una Revolución Ciudadana para hacer los cambios radicales que requiere nuestro país. Con la participación ciudadana, especialmente de los y las jóvenes y sus familias, haremos un gran acuerdo nacional para construir oportunidades para todas y todos, donde prime el interés común sobre el particular, y donde los ciudadanos y las ciudadanas tengan garantizados sus derechos a una buena vida, a ser parte activa de la sociedad y de las decisiones que nos afectan, a una sociedad equitativa y solidaria, donde la honradez y las manos limpias sean la base de la nueva democracia. (4)

Dentro de los lineamientos base del programa de gobierno del entonces nuevo movimiento se proponía la participación ciudadana, no solo como un derecho a ser reconocido a la ciudadanía, sino como un instrumento clave cuya operativización se planteaba desde una estructura programática que ubicaba a la Revolución Ciudadana como un proyecto compuesto de cinco revoluciones: Revolución constitucional y democrática; Revolución ética: combate frontal a la corrupción; Revolución económica y productiva; Revolución educativa y de la salud, y Revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana, los cuales se establecían como 5 ejes programáticos.

Para alcanzar los objetivos propuestos, Alianza País estableció como la base de su pensamiento al “Socialismo del siglo XXI” (Buzgalin 2000), planteado como la vía a recorrer por el proyecto político, posicionando en el imaginario de la población los ideales socialistas de: igualdad, equidad, justicia social; pero con un carácter actualizado. Y poniendo sobre la mesa del debate político una propuesta completamente nueva, proyectada a ser la vía opuesta al neoliberalismo y que se encontraba ya inscrita en regímenes como el de Hugo Chávez en Venezuela que a nivel de la región lideraba el rechazo a las medidas del Consenso de Washington (Dávalos 2014, 17-8).

El discurso de Alianza País apuntaba en dos direcciones, por un lado, era de ruptura con el Estado neoliberal, y por otro de cambios radicales, a través de la materialización de la “Revolución Ciudadana”, término alineado a los discursos de izquierda y que se proponía como el camino para llegar al Socialismo del siglo XXI, a través del cual se construiría una “Patria nueva”, expresándolo en los siguientes términos:

proponemos una Revolución Ciudadana para hacer los cambios radicales que requiere nuestro país y que soñaron nuestros próceres y patriotas. Con la participación ciudadana del campo y las urbes haremos un gran acuerdo nacional para construir oportunidades para todas y todos, donde prime el interés común sobre el particular [...]. (Alianza País 2006, 4)

Desde ese manejo retórico se señalaba que para llegar a realizar la Revolución ciudadana era necesario la construcción de una “democracia radical y participativa” que suponía la intervención directa de la ciudadanía en los temas de interés común. De ese modo la participación ciudadana se ubicaba como el motor del proceso revolucionario que se proyectaba refundar la nación.

Esa visión de la participación se había nutrido de los planteamientos de Alexander V. Buzgalin (2000) que en “El Futuro del Socialismo” señalaba que el Socialismo del Siglo XXI implicaba llevar a la democracia a un nivel superior en el que sea el ciudadano quien ejerce un poder directo sobre los asuntos de interés colectivo.

Mientras la guerra, la recesión y el nuevo orden mundial son fieles retratos del estado en que se encuentra la civilización burguesa y del futuro que ella significa para la humanidad, la democracia participativa es la respuesta de los pueblos y la esperanza de los movimientos sociales. (Dieterich 2018, 3)

Por otra parte, Steffan Dieterich plantea que desde que se produjo la Revolución Francesa, el ser humano para su evolución ha recorrido dos grandes caminos: el socialismo histórico y el capitalismo; sin embargo, los grandes y urgentes problemas de la humanidad como: el hambre, la pobreza, la explotación, la devastación de la naturaleza o la escasez de una democracia realmente participativa; no pudieron ser resueltos por ninguna de los dos proyectos evolutivos por los que transitó la humanidad, de tal forma que los dos proyectos terminaron por agotarse, y a la vez se produjo una apertura en el género humano para ir hacia un nuevo proyecto civilizatorio: la democracia participativa.

Según Doxrud (2016), que realiza un análisis de (Dieterich 2018), el nuevo momento civilizatorio que está atravesando la raza humana implica que se está produciendo el fin del sistema burgués imperante, fin producido por el desgaste de sus instituciones básicas: “la economía nacional de mercado, el Estado clasista, el sujeto liberal, y a democracia formal-plutocrática”. Respecto de la democracia, se la considera insuficiente en razón de que el sistema de representación, en realidad no representa al pueblo que les dio el mandato, sino que lo sustituyen en la toma de decisiones.

Se plantea que tanto en el socialismo como en el capitalismo se ha demostrado que quien toma las decisiones que afectan la vida de la población, son, en el caso del socialismo los especialistas y funcionarios del Estado los que deciden por toda la población, mientras que, en el capitalismo global, las decisiones las toman las grandes transnacionales. Por tanto, desde la visión del Socialismo de Siglo XXI la democracia

existente había terminado por agotarse al no cumplir su finalidad de otorgar el poder al pueblo.

La democracia representativa fue un eslabón indispensable en la evolución hacia la democracia directa, mientras no existían los medios técnicos y culturales para la participación de las masas. Esta etapa ha pasado. Hoy, las condiciones tecnológicas y económicas permiten a los pueblos recuperar el poder real de su soberanía, usurpado durante doscientos años por las oligarquías. (Dieterich 2018, 49)

En su enfoque, Dieterich considera a la democracia participativa “el nuevo proyecto histórico” de la sociedad humana. Dentro de este nuevo proyecto histórico la democracia participativa que otorga la capacidad de decidir sobre los asuntos públicos importantes no será una propiedad exclusiva de la clase política; sino se hará extensiva y permanente en todos los ámbitos de la vida social, sea en la fábrica, en la universidad o el cuartel.

Desde este pensamiento enfocado en las grandes virtudes y capacidades atribuidas a la participación Alianza País construyó su imaginario participativo y la transformó en discurso de construcción de la patria nueva. De ese modo, la participación que para Dieterich es el nuevo proyecto histórico de la nueva sociedad en surgimiento, para Alianza País se vuelve el elemento fundante de la imagen (Anderson 1991) del nuevo país que se viene tras la puesta en marcha de la revolución ciudadana. Se planteaba que “Para construir esa Patria nueva necesitamos hacer en la actual coyuntura un gran esfuerzo nacional, orientado a cristalizar una verdadera revolución democrática. Necesitamos construir ya una democracia radicalmente participativa” (Alianza País 2006).

1.2. La construcción de los espacios de participación

El impulso de la participación, implicaba promover la legitimación de la idea de una participación ciudadana insertada en la institucionalidad estatal, lo cual se señalaba como el camino necesario para la garantía del derecho de participación de las personas. Al respecto, desde la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en una de sus diversas publicaciones se planteaba:

Promover la participación en el Estado implica generar diversos grados de institucionalización de la misma, favorecer la capacidad de organización colectiva de la sociedad y aumentar los márgenes de poder de la sociedad para implicarse en la acción

pública y generar los mecanismos institucionales que aseguren el cumplimiento pleno del derecho a la participación a la sociedad civil. (Senplades 2012)

Todo el discurso construido alrededor de la participación como el dispositivo para lograr una democracia radical, requería materializarse en técnicas y mecanismos específicos a través de los cuales la ciudadanía asuma el poder sobre los asuntos de interés público. Con este fin se idearon y construyeron una variada serie de espacios de participación delimitados a puntuales aspectos del accionar público e institucionalizados en las estructuras de los diferentes niveles de gobierno, dentro de los cuales las personas podrían participar. De ese modo se produciría lo que Esteban Nichols señala como “la constitución de campos de intervención gubernamental” (Nicholls 2015, 4; traducción propia).

La retórica de la participación y la Revolución Ciudadana se tradujo en un grupo de mecanismos y técnicas participativas que se recolectaron de diversas experiencias previas sucedidas sobre todo en gobiernos locales, y fueron incorporadas en la Constitución con algunas adaptaciones y posteriormente se irradiaron hacia las Leyes que debían darles operatividad.

Con esa finalidad, Rafael Correa emitió el Decreto Ejecutivo Nro. 2 por medio del cual convocó a consulta popular a través de la cual preguntaba a la población si estaba de acuerdo en que se instaure una Asamblea Constituyente de plenos poderes con el fin de redactar una nueva Constitución, la que posteriormente sería puesta en consideración del pueblo a través de un referéndum.

Para este fin en el proceso constituyente se recibieron los aportes desde una amplia variedad de experiencias de participación que se venían produciendo desde diferentes frentes de la acción organizada de la población en el Ecuador. Así la Constitución “recogió una serie de valores, expectativas y propuestas de diversos sectores sociales que en la resistencia al neoliberalismo construyeron imaginarios sobre un desarrollo alternativo” (Senplades 2012). Acogiendo las diversas propuestas sobre las formas de participación que debían registrarse en el texto final.

La metodología aplicada para la elaboración de la Constitución permitió que las organizaciones sociales introdujeran gran parte de sus postulados en los debates constituyentes, satisfaciendo las pretensiones de la mayoría de estas. Así, se plasmaron en la Constitución de 2008 gran parte de las agendas de lucha de las organizaciones sociales en el ámbito ambiental, económico, sociopolítico, laboral, ciudadano, cuestiones de género, participación social o la reivindicación de plurinacionalidad. (Machado 2012)

En ese sentido, Sáenz (2013, 145) indica que el proceso de elaboración de la Constitución en cuanto el diseño de los mecanismos participativos establecidos, se nutrieron de cuatro vertientes: los movimientos clasistas, el movimiento indígena, gobiernos locales, actores sociales, y movimientos ambientalistas. Cabe destacar que uno de los aspectos característicos de Alianza País, como movimiento y como gobierno ha sido su capacidad de asimilar en sí mismo la variedad de discursos provenientes de diferentes banderas de lucha social, en una especie de apropiamiento de distintos imaginarios para consolidarlos en uno solo, y planteándose como la continuación de esas luchas por igualdad, inclusión, la naturaleza, el trabajo, etc. Al respecto, Ponce señalaba:

Es más, quizás luego de este proceso ha devenido lo que algunos llaman un vaciamiento de la lucha de la sociedad civil, tanto porque sus propuestas, que fueron recogidas, ahora se las trabaja desde la política pública, como porque sus cuadros o sus líderes se fueron incorporando a la gestión pública. Es un fenómeno interesante, son las luchas sociales las que permiten que este gobierno llegue y se mantenga. Los contenidos programáticos provienen de ellas, muchos de sus cuadros también, así como gran parte del capital político. (2013, 303)

El planteamiento de participación proveniente de las organizaciones de clase, responde a la consigna de la toma del poder por las clases populares. Según Sinesio (1997, 14), la participación de estos grupos encuentra marcada por demandas de corte igualitarista y su se produce a través de la confrontación directa con el Estado por conquistar sus derechos, poniendo en valor el discurso de lo popular. De ese modo los mecanismos participativos se promovían como la expresión de la toma del poder.

Respecto del aporte al modelo de participación construido, Sáenz (2013) señala que la Constitución recogió las demandas de reconocimiento del movimiento indígena, que a través de grandes movilizaciones ganó sus derechos colectivos, logrando el reconocimiento de sus formas de organizarse, sus mecanismos de impartición de justicia, reconocimiento a su identidad cultural y la plurinacionalidad del Estado.

En relación con el aporte de las experiencias de participación provenientes de procesos impulsados por gobiernos locales, actores locales y ONG, se señala que se recogieron en los dispositivos participativos establecidos por la Constitución las experiencias de desarrollo local en cuanto a planificación y los mecanismos de asambleas ciudadanas.

El aporte de los movimientos ambientalistas enfocados en la defensa de la naturaleza contra las actividades mineras, según Sáenz se produjo desde el impacto en términos de conservación del medio ambiente logrado por las organizaciones sociales.

Para llevar a efecto lo establecido en el proyecto político, se utilizó a la Constitución como mecanismo madre de puesta en marcha del modelo de participación y sus mecanismos. Fue así como la carta magna en materia participativa estableció a la participación como un derecho de los ciudadanos en los asuntos de interés colectivo, además que determinó que la participación ciudadana debe llevarse a efecto en todo el ciclo de la política pública en diferentes instancias estatales de diferentes niveles de gobierno. Garantizó además la realización de acciones de control social a las entidades públicas, estableció además la implementación de formas de democracia directa como la revocatoria del mandato y la consulta popular, abrió las instancias legislativas a la iniciativa popular normativa y el ejercicio de la silla vacía, estableció la participación en los procesos de planificación nacional para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y a nivel local el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control social como parte de la nueva función de Transparencia y Control Social.

1.3. La Constitución-discurso

Las proclamas participativas del proyecto político se trasladaron a la Constitución en un amplio articulado que distribuye una amplia diversidad de formas de participación en varias instancias sin que se logre divisar con claridad un cuerpo definido. A través del texto constitucional, la participación aparece y suena en una infinidad de lugares y momentos:

comienza con el enunciado de principios (“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones”, etc.); continúa en el reconocimiento de “todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular”, etc.; sigue con la “participación en los diferentes niveles de gobierno”, en todos los cuales se conformarán instancias de participación”; pasa a la “democracia directa”, que no es propiamente tal, sino la posibilidad de, cumpliendo ciertos requisitos, presentar iniciativas de ley o pedidos de revocatoria de mandatos; sigue con las organizaciones políticas y la representación política; y se encamina luego a las funciones del Estado: legislativa, ejecutiva, judicial (“y justicia indígena”, dice), de transparencia y control social, y electoral; para culminar aterrizando en la administración pública. Y no queda allí: la participación también está presente en la organización territorial, en el régimen de desarrollo (la “planificación participativa”), Se reconocen, pues, ámbitos diversos del ejercicio de la participación, pero hace algo más: la convierte en una institución del Estado al crear el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Se dice que es una “función”, pero esta función responde más a los controles internos del Estado (contraloría, superintendencias, defensoría del pueblo) que a la participación misma. (Unda 2013, 256)

Por su parte, Ortiz (2008, 17) sugiere que la abundancia y dispersión de la participación en el texto constitucional, antes que ser la expresión de voluntad política de renovación y ampliación de la democracia que procure un equilibrio político con la sociedad, podría más bien buscar legitimar la institucionalización de la participación; ya que en las condiciones planteadas la sociedad civil no podría hacerle contrapeso al poder del Estado.

Según Unda, no se produjo el protagonismo de la participación que se ofertó en un inicio cuando se convocó a la sociedad a movilizarse a favor de la Constitución y del proyecto político; ya que los mecanismos de participación habrían terminado cooptados por las instituciones de Estado.

De ese modo, en la práctica los ideales del nuevo país y la retórica de la nueva sociedad activa y ejerciendo el poder, supusieron un discurso legitimador de los dispositivos que el Estado elaboró para gobernar el ámbito de la participación ciudadana.

1.3. El discurso sobre el nuevo ciudadano de la participación

Las narrativas respecto del régimen de participación ciudadana que se esbozaban desde sus promotores, requerían no solo la legitimación de todos los dispositivos de participación creados; sino también la conformación de los ciudadanos que se integrarían a estos espacios y serían gobernados dentro de los dispositivos participativos institucionalizados. De tal modo que el discurso de cambio radical no apuntaba solo a la democracia como una esfera que se rediseñaba para distribuir el poder directamente a su titular el pueblo, sino que además esta nueva democracia, determinaba conformar nuevos ciudadanos que estén a la altura de los nuevos espacios de ejercicio de poder ciudadano que habían sido diseñados para ellos.

En ese sentido, Ponce (2013) indicaba que, al ser la participación uno de los ejes fundamentales del proceso histórico de transformación que se estaba produciendo desde el Estado, la ciudadanía y sus organizaciones como contraparte debían “redefinirse” para ser entes informados y activos, equipados con nuevos contenidos y generadores de nuevas propuestas. De modo que la ciudadanía se convertiría en el motor del proceso, y a quien le correspondería sostener y vigilar el avance del mismo.

En ese sentido, por varias ocasiones se producía desde el discurso de Rafael Correa como presidente, el llamado a la población a defender la revolución, levantándose en contra de aquellos que se oponen al avance histórico que estaba teniendo el Estado ecuatoriano bajo la Revolución Ciudadana.

Según Senplades (2011, 101), para hacer posible de la existencia de una democracia real, es necesaria una ciudadanía equipada con diversas capacidades con las que pueda tomar parte en la decisión de los asuntos de interés público del país. Esta democracia real requiere una permanente participación, la cual tiene que prolongarse hacia todos los ámbitos de la vida social: política, educativa, productiva y comunicacional de la sociedad.

La retórica respecto de la constitución del nuevo individuo del estado participativo, involucrado en la acción de los órganos públicos, planteaba un alto nivel de involucramiento y de ejercicio de poder por parte del ciudadano, poniéndolo como responsable de lograr un buen desempeño de las instancias en las cuales se involucraría con su participación:

Por citar un ejemplo, la conformación de los Consejos Ciudadanos Sectoriales, en cada instancia del ejecutivo, abre las puertas para la interacción estrecha entre la ciudadanía y niveles altos de toma de decisiones de instancias que ejecutan política pública. La fuerza y la dinámica que adquieran estos Consejos conformados por ciudadanos y ciudadanas, dependerá parcialmente de aquella fuerza que sus integrantes logren imprimir en dichos Consejos. (Ponce, 2013, 305)

2. Actos de problematización de la participación

“[P]ara estudiar los regímenes de gobierno es necesario indagar cómo los gobiernos problematizan problemas” (Dean 1999 citado en Nicholls 2015, 13; traducción propia).

Para Miller y Rose (2010, 279), el gobierno es un acto de problematización, lo cual implica que el gobierno debe resolver las problemáticas que se producen en la realidad, de ese modo la problematización se constituye una práctica clave del gobierno mediante la cual hace una comparación de lo real con lo ideal y si es hallada deficiente la realidad se establecen las fallas y se determinan los programas de intervención encaminados a resolver las falencias encontradas. De ese modo, el gobierno se vuelve un acto constante de problematización de la economía, educación, salud, cultura, deporte, y en el caso particular de este estudio: la problematización de la participación.

En el caso ecuatoriano, la problematización de la participación no apuntó hacia la inexistencia de esta, a lo cual se plantearía como solución la creación y puesta en marcha de los campos de participación que antes de la Constitución del 2008 no existían; sin embargo, en la realidad del país, la situación era totalmente inversa, ya que la participación ciudadana fue desarrollada ampliamente en una variedad de espacios y mecanismos en los que la ciudadanía intervenía en la toma de decisiones y la gestión de los asuntos de interés colectivo, de manera especial en el ámbito local (Torres 2004).

Por tanto, la problematización de la participación realizada por el proyecto de gobierno de la Revolución Ciudadana apuntaba a comparar el ideal imaginado con las experiencias en cuanto a participación se habían producido en diferentes instancias de las instituciones estatales. Por tanto, se establecían los ajustes necesarios para adaptarlos al ideal que promovía, y al mismo tiempo justificar y legitimar el modelo de participación construido desde el Estado y puesto en marcha por determinación constitucional.

En la Constitución del 2008, la participación se planteó desde el discurso como una forma de curar de los males anteriores que se produjeron durante la etapa neoliberal; haciendo lo que se supone contrario, en un permanente proceso de problematización-solución de los diferentes ámbitos de la sociedad.

Desde esa dinámica se problematizó la democracia que, desde el fin de la dictadura había caído bajo el predominio de los partidos políticos, derivando hacia una larga crisis política de representatividad del orden político (Freidenberg y Pachano 2016, 162). Se propuso entonces desde el ideario de Alianza País a la participación ciudadana como la solución al problema recurrente del orden político ecuatoriano.

Fue así como mediante actos de problematización el gobierno de Rafael Correa Delgado abordó las situaciones desde la dinámica confrontación de polos opuestos a manera de una lucha entre el bien y el mal, en la que, desde el lado gobierno y su gran aparataje de comunicación permanentemente se mantuvo un proceso de conformación de los dos polos en disputa.

2.1. El corporativismo

Durante la década del noventa y el primer lustro del 2000, las diversas formas de participación giraban alrededor del relacionamiento entre organizaciones y el Estado, al punto que en varias instancias estatales de decisión había representantes y delegados de diversos gremios y grupos corporativos ejerciendo la rectoría de la política pública.

Al llegar al poder, Rafael Correa emprendió una depuración a nivel institucional del Gobierno Central para separar de las entidades del Ejecutivo a la diversidad de consejos de carácter sectorial que se habían constituido en instancias estatales.

Ospina (2013,154) señala que este tipo de consejos era una forma de participación muy difundida en el Estado para la toma de decisiones y el establecimiento de directrices respecto de la política pública sectorial. Estos consejos se encontraban conformados en forma minoritaria por gremios laborales y empresariales.

Según Senplades (2011), al año 2007 la carga de los diferentes organismos que se habían creado bajo la modalidad corporativa debilitaba la facultad de rectoría del Estado Central sobre los sectores. Existían “94 consejos, comisiones, fondos, institutos y otros, junto con 16 Organismos de Desarrollo Regional [...] el 75 % de las instituciones autónomas y adscritas tenían carácter corporativo; de entre ellas el 45 % representaban intereses empresariales” (8). Casi todos estos organismos fueron eliminados.

Como respuesta a esta situación, se determinó mediante el marco legal, la constitución de consejos sectoriales de carácter consultivo, los mismos que se establecerían como instancias participativas.

Así se estableció la constitución de dos instancias consultivas de carácter nacional en temas sectoriales: la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir y los Consejos Ciudadanos Sectoriales.

Es el caso de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, según la Ley de Participación Ciudadana, se determinó que actuará “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” (EC 2008, art. 48).

Esta instancia de participación de nivel nacional se conforma con representantes de la ciudadanía, definidos por los Consejos de Igualdad y por los Consejos Ciudadanos Sectoriales, junto con organizaciones de la sociedad civil, además del representante de la función Ejecutiva y del órgano rector de la planificación a escala nacional.

El propósito de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, fue de realizar el monitoreo y la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, además de dar seguimiento y realización la evaluación de la política pública nacional, y promover el debate de temas de incumbencia nacional.

Los Consejos Ciudadanos Sectoriales Nacionales, creados por mandato constitucional:

Son instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial; constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales. Serán impulsados por la Función Ejecutiva y se desempeñarán como redes de participación de la sociedad civil articuladas a los ministerios sectoriales. (EC 2008, art. 52)

Estas instancias de participación se conforman con representantes delegados de organizaciones sociales de nivel: nacional, regional y provincial, juntamente con el ministro a cargo de la cartera de Estado correspondiente.

Los Consejos Ciudadanos Sectoriales Nacionales se constituyen con la finalidad de generar mecanismos de discusión respecto de los lineamientos de las políticas implementadas por los ministerios de Estado, y evaluar las políticas.

De ese modo, los anteriores consejos que ejercían la rectoría y la toma de decisiones respecto de la política pública sectorial, fueron reemplazados por organismos de diálogo, deliberación y seguimiento de la política pública.

2.2. Los consejos sociales de derechos

Estas instancias de participación, surgieron a mediados de los noventa, su apareamiento se produjo como parte de la emergencia de diversos actores sociales: mujeres, indígenas, niñez, jóvenes, movimiento de defensa del medio ambiente que se insertaron en espacios de decisión sobre ámbitos sociales en la institucionalidad estatal.

De acuerdo con Senplades (2011, 81), estos espacios dieron paso a la conformación de diversos consejos: de mujeres, discapacidad, niñez y adolescencia, pueblos y nacionalidades, y adultos mayores; los cuales surgieron desde las demandas de las organizaciones de instancias de interlocución con el Estado, logrando establecer en los consejos entidades de representación estatal y de la sociedad civil con el propósito de tener incidencia directa en la gestión pública desde el enfoque de reconocimiento y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución de 1998 y en leyes como: Ley de Maternidad Gratuita, Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, Ley de Cuotas y Ley de Salud, las mismas que serían importantes en la apertura de espacios de participación de las mujeres.

Sin embargo, Senplades señala que los consejos no estuvieron exentos de problemas. En cuanto a representatividad, al ser organismos colegiados, no tenían una representación amplia de todas las organizaciones sociales; en cuanto a sus funciones, los

consejos ejercían la rectoría sobre las políticas públicas en sus ámbitos específicos, que con el tiempo asumieron la facultad de ejecución para la realización de programas y proyectos que no respondían a una visión macro sobre la gestión de los diversos ámbitos sobre los que ejercían influencia directa, además que los recursos ejecutados habrían sido canalizados a pocas organizaciones.

Se produjeron problemas de orden institucional por la desconexión de los consejos con la política ministerial generando de esa manera políticas públicas desconectas al interior del gobierno.

Frente a estas circunstancias, el proyecto político estatal optó por dejar sin efecto a los consejos sociales de derecho y reemplazarlos con otras instancias participativas: los Consejos Nacionales para la Igualdad, creados mediante mandato constitucional, se establecieron 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” (EC 2008, art. 156). Conformados de manera paritaria por representantes de la sociedad civil y del Estado. Se le otorgó atribuciones sobre la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en los ámbitos de: género, generacional, étnico, intercultural, discapacidad y movilidad humana.

Según la Ley Orgánica de los Consejo Nacionales para la Igualdad, les compete: participar en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; conformar consejos consultivos; conocer y dar seguimiento a denuncias de violación de derechos por parte de instituciones públicas, la creación de un sistema de gestión de información de igualdad y o discriminación; constituir los consejos consultivos y crear agendas de igualdad para integrarlas en el Plan Nacional de Desarrollo; dar seguimiento y evaluación de políticas de acción afirmativa.

Para la selección de los miembros de los Consejos Nacionales de Igualdad de la sociedad civil, le corresponde a al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social implementar el concurso de méritos y oposición de los postulantes.

De esa manera, el proyecto estatal dejó sin efecto las instancias participativas de los consejos sociales de derechos, que ejercían la rectoría de políticas públicas de los ámbitos sociales, y los reemplazó por los Consejos Nacionales de Igualdad enfocados en realizar seguimiento y evaluación de la política pública.

2.3. La partidocracia

‘Partidocracia’ fue el término que acogió la opinión pública, ya entrado el nuevo siglo, para designar aquello que aparecía como la principal fuente del bloqueo democrático. La crítica a la centralidad de los partidos ya se había instalado en las agendas de reforma política desde 1986, apenas siete años después del retorno democrático. (Ramírez 2019, 45-6)

Desde el retorno a la democracia en 1979, el agotamiento de los partidos políticos con la consecuente pérdida de la aceptación popular fue una dinámica permanente en el sistema político en Ecuador.

Para el Movimiento País, la manera de resolver la crisis de representación política en que se encontraba el país, a diferencia de ocasiones anteriores en las que la vía fue el derrocamiento de presidentes, esta vez planteaba a la población la vía de la Asamblea Constituyente (F. Ramírez 2011, 239).

La propuesta de llevar al país hacia el proceso de elaboración de una nueva Constitución de corte refundacional se volvió la punta de lanza de la Revolución Ciudadana propuesta de gobierno del Movimiento País y que logró sintonizar con el sentir de rechazo de la población hacia partidos e instituciones.

El vuelco institucional que AP esbozaba a la población, era que, mediante la puesta en marcha de todo un sistema de participación ciudadana en la estructura y funcionamiento del Estado, podía resolverlas falencias y vicios que se habían enraizado en la estructura representativa nacional y local.

Así fue cómo desde la narrativa del gobierno de Rafael Correa, el mensaje de la imperiosa necesidad de llevar a cabo una Asamblea Constituyente de plenos poderes que reestructure el Estado para alcanzar los anhelados cambios propuestos que llegarían con la revolución ciudadana, logró calar en el imaginario colectivo la necesidad vital de avanzar hacia el proceso constituyente. De tal manera que el respaldo político que el proyecto necesitaba para ponerse en marcha, lo logró en la población, antes que en los partidos políticos tradicionales.

La crisis de representatividad del sistema político ecuatoriano había marcado la historia de los recientes treinta años, estableciéndose como el problema permanente del orden político nacional. Así, a pocos años del retorno a la democracia ya se hacía expresa la desconfianza que en la población iría traduciéndose en rechazo como en el referéndum impulsado por el gobierno de Febres Cordero en el cual la mayoría votó en contra de su propuesta.

Este agotamiento de la imagen de los partidos se iría acumulando en la ciudadanía al punto que provocó, desde los años noventa, el permanente intento de los candidatos de desmarcarse de la imagen de los partidos tradicionales a razón del rechazo popular que se encontraba ligado a ellas. Tal fue el caso de la candidatura de Sixto Durán Ballén en 1992, que para ir por la presidencia conformó un partido propio a través del cual pudo evadir su vinculación a banderas políticas desgastadas ante la opinión popular (Ramírez 2011, 239).

Esta situación provocó que otros candidatos aplicasen la misma estrategia a fin de evadir los partidos tradicionales y así poder promover sus candidaturas como una opción alternativa a los desgastados partidos, tal fue el caso del Partido Social Cristiano que conformó el Movimiento Madera de Guerrero, o candidatos como Álvaro Noboa o Lucio Gutiérrez que optaron por lanzar sus candidaturas desde plataformas propias (Freidenberg y Pachano 2016).

En el año 2001, el empresario Álvaro Noboa creó su movimiento Partido Renovador Institucional Acción Nacional PRIAN, por medio del cual llegó a segunda vuelta electoral por tres ocasiones. Para las elecciones del 2002, Lucio Gutiérrez constituyó el Partido Sociedad Patriótica mediante el cual impulsó su candidatura como una opción electoral que desvinculada de las filas de los partidos tradicionales y cuyo pasado no tenía relación con esas banderas políticas que habían provocado el hartazgo de la sociedad. A través del discurso de izquierda y de independencia de la partidocracia, logró el apoyo popular, siendo elegido presidente en una alianza con el movimiento indígena.

Para Freidenberg y Pachano, el que la población haya elegido un outsider como era el caso de Gutiérrez, sumado al mayor porcentaje de voto nulo que se produjo en las elecciones legislativas del mismo año, era una muestra del nivel de hastío al que había llegado la población con respecto a la partidocracia. Esos resultados de los comicios legislativos, en el futuro darían la pauta para que, en una osada maniobra, el movimiento político de Rafael Correa no presente candidaturas a las legislativas del 2006.

Para el año 2009, ante la caída de la aceptación del Partido Social Cristiano, Jaime Nebot, conformó el Movimiento Civil Madera de Guerrero MDG para las elecciones seccionales de Guayaquil, postulándose a la reelección a la alcaldía.

En el año 2006, se fundó el Movimiento Alianza País como una organización político electoral conformada por la unión de diversos grupos sociales y políticos de tendencia de izquierda que proponían la implementación de un proceso de cambio radical

en el país al través de la puesta en marcha de una Revolución Ciudadana, mostrándose abierta y enfáticamente en rechazo a la partidocracia (Freidenberg y Pachano 2016, 166).

El Movimiento Alianza País supo capitalizar el hartazgo acumulado por varios años en la población hacia los partidos políticos tradicionales, canalizando el descontento popular a través de su opción política. “Desde los mismos días en que inicio la campaña presidencial en 2006, Correa se empeñó en mostrarla como una batalla entre ciudadanos y partidos (Ramírez 2011, 239).

De esa manera promovió en la ciudadanía la noción de que elegir en las urnas su opción política era el camino para derrotar y acabar con la partidocracia. Así, bajo la consigna “que se vayan todos”, el binomio conformado por Rafael Correa y Lenin Moreno, invitaban a emitir un voto de rechazo a la partidocracia que se vio reforzado por la decisión de Alianza País de no postular candidatos para el Legislativo, con lo cual pudieron impactar a la población y mostrarse como un movimiento diferente a la clase política tradicional y como una opción real de cambio. Al respecto, Carlos de la Torre señalaba:

En la campaña electoral de 2006 que lo llevó al poder, Rafael Correa recogió sentimientos antipartidistas y antineoliberales. No organizó un partido político sino el movimiento Patria Activa y Soberana (PAIS) que agrupó a intelectuales, académicos y militantes de izquierda con caciques políticos [...] Correa ostentó su calidad de outsider que venía a limpiar el congreso de la corrupción. No presentó candidatos al congreso [...] Prometió una “revolución ciudadana” cuyos ejes fundamentales fueron terminar con la “larga noche neoliberal” y llamar a una asamblea constituyente que redacte un nuevo pacto social. (De la Torre 2013, 28)

El discurso de transformación y la posición antipartidista expresada en las proclamas de Movimiento País encontró elementos para reforzar su postura anti partidocracia en la crisis de confianza que desde hace alrededor de dos décadas se mantenía en el sistema de representación como una constante. Es entonces que a manera de una demostración del nivel de deslegitimación que habían alcanzado las instituciones representativas en el Ecuador, que Movimiento País y ninguna de las organizaciones políticas aliadas no presentaron candidatos a las elecciones legislativas, argumentando que el legislativo era tan solo un espacio de la partidocracia que no representaba a la población, por tanto, se promovía el voto nulo de la población.

Rafael Correa durante estos últimos días ha calificado de ‘cloaca’ al Congreso Nacional, advirtiendo que no es a la instancia estatal sino a los diputados que están representados en el Parlamento [...] En este sentido, Correa señaló que la decisión de no presentar candidaturas a las diputaciones para las elecciones del próximo 15 de octubre es un “voto

de castigo” contra el actual Congreso, que “es un instrumento de la partidocracia”. (La Hora 2006)

Esa fórmula le rindió muy altos resultados electorales al Movimiento País en los diversos procesos electorales que se impulsaron en los años posteriores. En la consulta popular para la constituyente, de 15 de abril de 2007 los votos a favor de la elaboración de una nueva Constitución superaron el 80 %; luego, en el proceso electoral del 30 de septiembre de 2007 para elegir los assembleístas constituyentes, Alianza País y sus aliados políticos consiguieron un apoyo mayoritario de la población a través del cual lograron una amplia mayoría de assembleístas constituyentes, de ese modo el debate al interior de la Constituyente, así como también los contenidos de la nueva Constitución, estuvieron bajo el control del movimiento político de Rafael Correa.

El siguiente año se produjo el referéndum constitucional, en el que la nueva carta magna fue aprobada con el apoyo mayoritario de la población con más del 63 % de votos a favor. Un año después se llevaron a cabo las elecciones generales, en las que se convocó a la población a elegir todas las dignidades del Ejecutivo, Legislativo y gobiernos locales. En aquel proceso electoral Rafael Correa fue reelecto con una mayoría absoluta de votos, ganando las elecciones en primera vuelta con casi el 52 % de apoyo popular.

2.4. La insuficiencia de mecanismos de la democracia representativa

El proyecto político que perseguía la implementación de la Constitución apuntaba hacia ejecutar una salida del neoliberalismo para dirigir el país por la senda del Sumak Kawsay. En el sentido de la participación, las medidas de ajuste estructural habían significado en el Ecuador la movilización de organizaciones y ciudadanos que encontraron en las protestas el mecanismo de expresar su rechazo al modelo y sus demandas de cambios hacia un orden más justo y equitativo.

Para Senplades (2011, 39), era necesario el reconocimiento del valor que las grandes movilizaciones que se produjeron en rechazo del neoliberalismo de protesta, ya que estas ponían sobre la mesa situaciones exclusión que debían ser atendidas y resueltas por el Estado. La movilización social era parte de un abanico de opciones de la sociedad a través de las cuales podía transmitir sus necesidades de cambio, de ese modo, sus exigencias que no podían ser canalizadas por los mecanismos convencionales de la democracia, tenían una vía directa de comunicación y de ejercicio de poder.

Desde esa perspectiva, se hacía necesario de dotar a la democracia de canales con la capacidad de recoger las demandas y traducirlas en acciones efectivas de transformación. Ya que las manifestaciones de la sociedad expresan la necesidad de cambios en la manera cómo se toman las decisiones en los gobiernos, exigiéndoles respuestas efectivas para atender los requerimientos provenientes de la población.

De esa manera se expresaba desde la institucionalidad estatal la necesidad de implementar los mecanismos democráticos que recojan la participación social que se producía desde las movilizaciones y levantamientos populares. Planteándose responsable de la profundización de la democracia a través del fomento de la participación. Por tanto, los mecanismos participativos implementados desde la lógica estatal respondían precisamente a las demandas que se habían producido desde los procesos de movilización en rechazo de las políticas neoliberales.

En ese sentido, según el discurso estatal el activismo social de las grandes movilizaciones ya tenía su espacio para expresar sus demandas y participar en el ejercicio del poder, ya no desde la calle, sino desde la institucionalidad que se había diseñado para recoger sus demandas.

2.5. El problema de la partidización de las instituciones de Estado

Alianza País supo trasladar el problema de la partidocracia hacia la conformación de las instituciones de otros poderes de Estado como es el caso de la elección de las máximas autoridades de la Contraloría General del Estado, Superintendencias de Bancos, Superintendencia de Compañías, Corte Suprema de Justicia, Tribunal Fiscal, Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Contencioso Administrativo.

Para la designación de las autoridades de los organismos de control, debían ponerse de acuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo; sin embargo, desde el discurso de Alianza País, esta forma de definir las autoridades de los principales organismos de control habría provocado que esas entidades sean tomadas por representantes de la partidocracia. Se planteaba entonces desde el discurso del movimiento de Rafael Correa la necesidad de despartidizar las instituciones para que dejen de responder a los intereses de la vieja partidocracia y respondan a los intereses de la ciudadanía.

De ese modo se calificó a las instituciones de control y justicia como el “último reducto de influencia de los partidos en el proceso de configuración de la estructura estatal” (Ramírez 2019, 55), por tanto, era necesario que la participación desplace la

influencia de los partidos en la designación de los titulares de las instituciones, de modo que sean los ciudadanos los que tomen en su poder la definición de las autoridades a través de la implementación de nuevas fórmulas de participación ciudadana en el proceso de designación.

el legislativo y sus grupos se encontraban en poder de los organismos de control por lo que desde la visión de la Revolución Ciudadana, el Congreso Nacional conformado por la partidocracia aparecía como el eje de las tres décadas de crisis política del orden político representativo. Por tanto, era necesario recortar sus funciones y alcances, y que estos a su vez pasen a formar parte de las atribuciones de la institucionalidad de la participación ciudadana. (Ramírez 2011, 240)

Para el efecto mediante la Constitución se determinó que la selección de autoridades de control y de justicia deje de ser función del Legislativo, y en su lugar sea una instancia ciudadana de una nueva institución participativa la que lleve a cabo el proceso basado en méritos antes que en acuerdos políticos.

Mediante la Constitución se estableció la nueva función de Transparencia y Control Social que tendría a su cargo el promover e impulsar “el control de las entidades de y organismos del sector público [...]” (EC 2008, 204). Sería parte de esta nueva función una nueva institución: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social CPCCS que recibió la función de designar las autoridades de las instituciones de control que le fue retirada al Legislativo.

Esta nueva institución de la participación se integra por siete consejeros elegidos mediante un concurso público de méritos y oposición dirigido por el Consejo Nacional Electoral. Para participar el postulante puede ser propuesto por organizaciones sociales o la ciudadanía (EC 2008, art. 207).

En cuanto a funciones, el Consejo de Participación Ciudadana tiene a su cargo el “Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción” (EC 2008, art. 208), además de designar a las primeras autoridades de los organismos de control, de justicia y electoral. Para esto, el CPCCS debía organizar comisiones ciudadanas de selección que tendrían a su cargo la realización de los concursos públicos de méritos y oposición.

Cabe señalar que, durante la presidencia de Rafael Correa, la mayoría de los concejeros de diferentes periodos del CPCCS fueron ex funcionarios del Presidente o miembros de su movimiento Político, quienes a su vez designaron como autoridades de

los diferentes organismos de control a coidearios y colaboradores del entonces presidente Correa.

El acto de problematización que Alianza País realizó respecto de la conformación de las instituciones de control determinó la necesidad de despartidizarlas, y para el efecto se estableció como la vía de solución la conformación de una instancia de participación ciudadana que tome a cargo el proceso de separar la influencia de los partidos políticos del proceso de designación las autoridades de control. Ya en funciones el Consejo de Participación Ciudadana fue una instancia participativa permeable a la cooptación del Ejecutivo.

2.6. El problema de la participación local

La participación ciudadana vinculada con la gestión del desarrollo local en los gobiernos seccionales se inició en 1992, cuatro años antes del surgimiento del movimiento Pachakutik, que sería el que le daría un importante impulso. El arranque de estas formas innovadoras de participación se produjo en un primer momento en seis gobiernos locales municipales rurales de pequeño tamaño, multiplicándose la experiencia en las siguientes elecciones de 1996 a doce municipios, y en el 2000 se sumarían ocho gobiernos provinciales, 52 municipios y varias juntas parroquiales (Torres 2004, 124).

En el año de 1996, entró Pachakutik en la escena política en el Ecuador logrando seis alcaldías, ampliándose hasta 28 municipios y cinco prefecturas siete años más tarde en el 2003, implementándose en ellos el enfoque de gobierno participativos que a través de la puesta en marcha de una serie de mecanismos participativos promuevan procesos de desarrollo local (Senplades 2011, 89). De ese modo, al llegar al poder local movimientos sociales, lograron implementar experiencias de mucho éxito en cuanto a gestión participativa, varias de ellas ganaron reconocimiento nacional e internacional por el nivel de democratización alcanzado, volviéndose referentes nacionales de participación y desarrollo.

De la implantación de las experiencias participativas locales salió una amplia variedad de herramientas y metodologías que han servido de canales para integrar a la población en la toma de decisiones y en la construcción del desarrollo, pudiendo mencionar entre ellas: las asambleas, presupuestos participativos, agendas, procesos de planificación participativa, mecanismos de control social, parlamentos etc. Estableciendo una batería de dispositivos y normativas a través de los que se han conformado amplios

sistemas de participación. Sin embargo, para Senplades (2011) hay algunos aspectos que estaban irresueltos con respecto a estos sistemas.

Por un lado, aunque hubo muchas experiencias exitosas de participación a nivel de municipios y gobiernos provinciales; es una cantidad baja en relación a los 221 municipios y 24 provincias que hay en el Ecuador, por tanto, fueron experiencias que no se pudieron masificar, de modo que los casos exitosos no responderían a una visión integral del desarrollo local a nivel del país.

Por otra parte, los procesos participativos han tenido un exceso de dependencia de la voluntad política de la autoridad del gobierno local, de tal manera que el avance o estancamiento del proceso estaba en función del parecer del alcalde de turno. Adicionalmente que las experiencias referentes se dieron en territorios que contaban con un tejido social organizacional consolidado que aportó al proceso el apoyo que requiere para implementarse y dar resultados.

Tomando en cuenta estos antecedentes, la Constitución del 2008 planteó un nuevo régimen participativo local que tomando varias de las metodologías y mecanismos surgidos en los casos exitosos, establece a los gobiernos locales de todos los niveles la implementación de un sistema de participación cantonal único para nivel de gobierno local.

A diferencia del modelo anterior, el sistema diseñado y plasmado en la Constitución es de carácter mandatorio, de modo que su aplicación rompería la dependencia del sistema de la voluntad política del alcalde, prefecto o presidente de la junta parroquial que se encuentre de turno.

Respecto de la desconexión que tenían las anteriores experiencias participativas, el nuevo sistema de participación local determinado constitucionalmente se engrana con un sistema de participación nacional, y a la vez con un sistema de planificación nacional que articula los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo con los objetivos de los planes de desarrollo local que se harán participativamente.

En cuanto a los ámbitos establecidos para la participación en los gobiernos autónomos descentralizados se dan el orden de: la planificación del desarrollo local, la presupuestación, la definición de las políticas públicas.

En el ámbito de la planificación, el marco legal determina que debe realizarse a través de la elaboración del plan de desarrollo, en el caso de los municipios: plan de desarrollo y ordenamiento territorial, que en los diferentes momentos de su elaboración debe acoger la participación de la ciudadanía.

Para el seguimiento de la planificación, la Constitución establece la conformación de un consejo de planificación cantonal que debe contar con la participación de representantes de la ciudadanía.

El presupuesto participativo se encuentra anclado al proceso de planificación, y debe llevarse a cabo en diferentes etapas involucrando a la población en la definición y priorización de los programas y proyectos que se llevarán a ejecución, y en su etapa final ser aprobado por una asamblea ciudadana.

En el caso de la definición de la política pública, el sistema de participación debe implementar espacios de deliberación y discusión sobre las políticas públicas que el gobierno autónomo descentralizado debe llevar a cabo.

Finalmente, el sistema de participación que se planteó mediante la Constitución se encarga de articular los diversos mecanismos de participación establecidos por las leyes y promoverlos. De ese modo, la Constitución instaura un nuevo régimen de participación local que pretende resolver las falencias del modelo anterior y conectarlo a una nueva racionalidad de gobierno de la participación ciudadana.

Capítulo quinto

Prácticas de gobierno de la participación local

El estudio de la gubernamentalidad, comprende, además del análisis de las prácticas narrativas que el Estado implementa para legitimar su poder en la intervención en la sociedad; el análisis de las prácticas gubernamentales, que de acuerdo Nicholls (2015, 1; traducción propia) son “las formas en que el estado aprehende, organiza, distribuye y finalmente crea campos específicos de intervención”, de modo que es través de las prácticas de gobierno que se materializan las acciones de gobierno. En el ámbito de la participación, las prácticas involucran las técnicas que se implementan sobre el campo de la participación para gobernarlo, que, en el caso de Cotacachi, apuntan a prácticas provenientes desde el Estado central, el gobierno local y los actores sociales de la participación en el cantón.

El presente capítulo desarrolla el análisis de las técnicas de gobierno de manera escalonada, desde lo nacional hacia lo micro local, iniciando en la observación de las técnicas macro que a través del sistema nacional de competencias y sistema nacional de participación distribuyeron autoridad y funciones sobre campo de la participación a los diferentes niveles de gobierno, estableciendo lo que Paul Dugdale (2017) denomina como un régimen de “gubernamentalidad multinivel” de la participación; para posteriormente pasar a revisar el nivel local de la participación en Cotacachi, en donde la participación ciudadana se estableció como un espacio gobernado por los actores sociales locales conformando lo que Ananya Roy denomina un régimen de “gubernamentalidad civil” de la participación, que en función de las disposiciones de institucionalización de la participación que se dieron desde la Constitución del 2008, intentó ser apropiado por el gobierno local. produciendo de ese modo sobre el campo de la participación en Cotacachi, un juego de fuerzas entre sociedad civil y gobierno local, que puso en escena una diversidad de técnicas de gobierno de la participación por parte de los contendores para consolidar su autoridad sobre el régimen de participación local

El desarrollo del capítulo responde a la pregunta metodológica: ¿Qué técnicas de gubernamentalidad se implementaron para gobernar la participación ciudadana en Cotacachi?

1. El gobierno multinivel de la participación ciudadana

El Régimen de la Revolución Ciudadana, desde sus documentos programáticos fundamentales, señaló a la participación ciudadana como uno de los elementos fuertes de su proyecto revolucionario de transformación estatal, en ese sentido, la Constitución establece la participación protagónica de los ciudadanos en planificación, gestión y toma de decisiones en los asuntos de carácter público, asimismo en el control social de todas las instancias de gobierno. Es partir de este planteamiento que surgieron varios mecanismos a través de los cuales sea llevada a cabo tal participación protagónica desde los espacios más altos de la estructura estatal, hasta los más alejados y dispersos (Saenz 2013, 145).

A través de la Constitución como mecanismo madre para la puesta en marcha del proyecto en los diferentes ámbitos del Estado y de la sociedad, se estableció la participación ciudadana en una diversidad de mecanismos y formas que abordan una variada gama de espacios en los que tiene que ser puesta en marcha y en los que es inscrita bajo una lógica de gobernanza multinivel (Dugdale 2017) en el sentido que los mecanismos de participación ciudadana fueron distribuidos a las diferentes instancias estatales bajo una lógica de niveles de gobierno, repartiendo funciones y autoridad sobre la participación a cada nivel de acuerdo a las características; por citar el ejemplo de planificación participativa, la cual debe llevar a cabo el Gobierno central en el nivel nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, poniendo en marcha en su preparación los mecanismos específicos que el marco legal le ha señalado; mientras que para los gobiernos autónomos descentralizados, se estableció asimismo la implementación de la planificación participativa en el nivel local en la construcción de sus planes de desarrollo territorial bajo las condiciones específicas del nivel de gobierno local.

De modo que la participación ciudadana que tiene una implicación en los ámbitos de la política pública nacional, debe ser gobernada desde instancias nacionales de gobierno, mientras que la participación ciudadana que busca influir niveles locales como la provincia, el cantón o la parroquia rural, debe gobernarse por el correspondiente gobierno local. De esa manera la distribución de los mecanismos y formas de participación a cada nivel de gobierno se lleva a cabo como una técnica de gobierno de la participación institucionalizada.

Así a través de la lógica de articulación entre el Gobierno central y gobiernos locales se estableció la manera en que se debe gobernar la participación ciudadana en el Ecuador de la Constitución del 2008. De acuerdo a Dugdale (2017, 102), esta modalidad de gobierno multinivel tiene la propiedad de ampliar las posibilidades de gobierno, además que en el proceso va generando nuevas maneras de gobernar los espacios a través de la coordinación de las autoridades de cada nivel de gobierno.

Bajo este principio, la Constitución determina el gobierno específico de ámbitos puntuales de la participación por parte de instituciones y autoridades específicas encargadas de administrar el flujo de poder estatal sobre los espacios de participación creados por el mandato constitucional.

Para hacer posible este tipo de gobierno multinivel de la participación se establecieron una serie de cálculos, estratégicas, técnicas y objetivos que permitan a través de la administración compartida de la participación, un gobierno integral de la misma en todo el país.

Bajo esa premisa, para volver gobernable a la participación y poder administrarla en una modalidad multinivel, desde la Constitución se la insertó dentro del modelo de descentralización que se puso en marcha, el cual mediante la mecánica de distribución de competencias y funciones, establece paquetes de competencias específicas y obligatorias en sus ejecución en cada uno de los niveles de gobierno denominado “Sistema Nacional de Competencias” que determina con mucha especificidad los ámbitos y atribuciones que deben poner en ejecución los gobiernos autónomos descentralizados y el Gobierno Central. Y para el caso de la participación ciudadana, se determinó adicionalmente un Sistema Nacional de Participación Ciudadana que establece los campos de gobierno de la participación que se deben realizar por el Ejecutivo y GAD.

De ese modo, la Constitución opera como un mecanismo central de la puesta en marcha los diferentes programas políticos del proyecto de Gobierno de Alianza País, que, en el caso de la participación ciudadana, intentó gobernarla institucionalizándola a través del Sistema Nacional de Competencias y el Sistema Nacional de Participación ciudadana que operan como técnicas de gobierno. A continuación, se presenta el análisis de los dos sistemas y su forma de operación como técnicas gubernamentalidad de la participación ciudadana.

2. Los actos de problematización

El Sistema Nacional de Competencias y el Sistema Nacional de Participación Ciudadana aparecen como la respuesta diseñada por el gobierno de la Revolución Ciudadana, a una problematización del modelo de descentralización que regía en el Ecuador antes de la aprobación de la Constitución del 2008, lo cual nos remite al juego centralismo vs descentralización que ha marcado la historia de la integración nacional como un juego de poderes entre el Estado Central y los gobiernos locales, y que sigue siendo un elemento determinante en el tipo de Estado y en la forma cómo se administra lo local.

La evidencia más reciente de la trascendencia y vigencia de la disputa de los territorios entre administración central y territorial, es la importancia que ha tenido la descentralización en la implementación del Estado neoliberal en el Ecuador desde los años 80 hasta los primeros de los 2000 con la propuesta de una fuerte descentralización de competencias “a la carta” (Carrión 2008) y así también desde el 2008 cuando vía Constitución se puso en marcha un nuevo modelo de Estado en que lo público retorna con mucha fuerza y tamaño para garantizar, proteger y recuperar los derechos de la ciudadanía (Ojeda, 2000; Larrea 2011; Ortiz, 2011), determinando un nuevo proceso y modelo de descentralización como fundamental para la puesta en marcha del nuevo tipo de Estado.

Las propuestas de descentralización en muchas ocasiones fueron concebidas como propuestas de municipalización, como parte de la estrategia de debilitamiento del Estado central, sin modificar la estructura del Estado y produciendo una polarización entre lo local y lo nacional. (Carrión, Dammert y Villaronga, 2008, 13 citado en Larrea 2011, 98)

El planteamiento de descentralización que se halla vigente desde la promulgación de la Constitución del 2008, surge a manera de antítesis del modelo “a la carta” (Carrión 2008, 45) que fue el que funcionó durante la época neoliberal en el Ecuador. De modo que se pasó de un modelo de entrega de competencias por el requerimiento voluntario de los gobiernos locales, en el que el Estado Central tenía la obligación de entregar la competencia requerida; a un modelo de entrega de un paquete de competencias específicas a todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados. El conjunto de competencias se asigna bajo un principio de obligatoriedad, llegando al punto de destituir al representante del GAD si no cumple con la ejecución de las competencias asignadas (COOTAD, art. 155).

Entre los problemas provocados por el modelo de descentralización a la carta, según Larrea (2011, 98), están el caos institucional, el desarrollo desigual de los territorios, las desigualdades en acceso a servicios públicos entre localidades y el vacío en el ejecución de competencias que fueron entregadas sin los recursos correspondientes; al punto que en algunos casos la competencia dejaba de ser realizada por el Gobierno central por haberla entregado, y tampoco era realizada por el gobierno local a causa de no contar con los recursos económicos, materiales, tecnológicos, o el talento humano necesario para realizarla.

Según Senplades (2011, 8), el caos institucional se produjo por la desarticulación en la entrega desordenada de competencias, lo cual hacía que los gobiernos locales detenten diferenciadas competencias sin guardar una lógica administrativa de los territorios, aumentando de esa manera la ineficiencia en la atención de las necesidades de las localidades.

Por el lado del desarrollo desigual de los territorios, quienes se habrían beneficiado de este modelo fueron principalmente municipios grandes como: Quito, Guayaquil y Cuenca, además de algunos casos excepcionales de municipios pequeños como Cotacachi o Guamote. Estos casos le habrían sacado provecho al modelo en razón de sus capacidades institucionales que les permitieron encargarse de competencias complejas que municipios de menor tamaño no tenían condiciones para ejercer. Los casos exitosos de gobiernos locales pequeños como sucedió en Cotacachi, presentaban condiciones muy excepcionales como una significativa cooperación internacional en términos financieros y técnicos (Larrea, 2011, 97).

En el ámbito de la desigualdad en el acceso a servicios. El anterior modelo a la carta provocó un vacío en la prestación de servicios a la ciudadanía por la ausencia del Estado Central en proceso de desmantelamiento, y en los territorios la incapacidad de los gobiernos seccionales de operar las competencias que el Ejecutivo iba desatendiendo; mientras que, en las localidades que contaban con municipios con capacidades técnicas y financieras para el ejercicio efectivo de las competencias, la población sí tenía acceso a los servicios (Senplades, 2014, 70).

Como ya se mencionó, el tipo de descentralización llevado a cabo se realizó bajo un formato voluntario para los gobiernos locales, mientras que para el Ejecutivo se establecía obligatorio. En este modelo los gobiernos seccionales podían pedir casi todas las competencias del Central, obviamente exceptuando las de alcance nacional como la

política internacional o la defensa, y el Gobierno central tenía la obligación de entregar la competencia solicitada.

Para darle impulso al programa descentralizador en el que progresivamente el Ejecutivo iba siendo reemplazado en funciones por parte de los gobiernos seccionales, se dispuso un conjunto de estímulos, como es el caso de lo económico, con la expedición de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social en 1997, que determinaba que de manera progresiva se incremente las transferencias del Gobierno central a los seccionales hasta llegar al 15 % del presupuesto general del Estado.

Sin embargo, mientras se incentivaba la recepción de competencias y aplicación de funciones a los gobiernos seccionales, se abandonaba en mayor magnitud la inversión social del Estado central que, según Acosta (2006, 234) de 1980 al 2000 disminuyó del 50 % al 15 % en relación al Presupuesto General del Estado.

De esa manera, el vacío dejado por la progresiva ausencia del Estado no lograba ser contrapesado por obtención de nuevas competencias desde los gobiernos locales, ya que la tendencia de asumir más competencias solo fue para un puñado de gobiernos seccionales, además de que para muchos casos la falta de capacidades técnicas o el reducido tamaño de sus instituciones cerraron la puerta a la posibilidad de asumir nuevas competencias, a la vez que la falta de atención estatal acentuaba el abandono social.

Más adelante, en 1998, la nueva carta magna, promoviendo el modelo descentralizador, elevaría a categoría de disposición constitucional la asignación del 15 % del Presupuesto General del Estado para los Gobiernos Seccionales (Ojeda 2000, 46).

La Constitución de 1998, acorde con el modelo de libre mercado, tenía una impronta de alta descentralización al dictaminar que todas las competencias se podían descentralizar, aunque por obvias razones se omitían las que exclusivamente requerían una gestión nacional.

Sin embargo, el proceso de descentralización a la carta no alcanzó los propósitos de desarrollo local planteados, y más bien profundizó las desigualdades en términos de desarrollo entre los territorios, pues las competencias mayormente fueron solicitadas por gobiernos seccionales grandes, los cuales sí contaban con condiciones institucionales, financieras, técnicas y políticas para poder dar ejecución a una amplia variedad de competencias; además de algunos casos excepcionales como en los municipios de Cotacachi o Guamote, en que los fondos de cooperación internacional fueron esenciales para la puesta en marcha de nuevas competencias y poner en marcha políticas que trascendieron en el desarrollo de las localidades (Senplades 2011, 9).

Senplades señala además que uno de los problemas que no permitieron el despegue del modelo fue que, por una parte, la Constitución y el marco legal promovían la descentralización y una fuerte distribución competencial; y por otra, no se definieron las herramientas que vuelvan al traspaso de competencias un hecho efectivo. Uno de los obstáculos del proceso, era que muchas competencias se entregaban sin financiamiento, lo cual incrementaba los pesos en contra que tenía la ejecución del modelo.

Además, es necesario mencionar que, la lógica de que cada gobierno seccional defina las competencias que desea gestionar, provocó un caos en el proceso acompañado de acciones que provocaron resultados absurdos como la duplicación de funciones en unos casos y la superposición de roles en otros, al dar paso a que una misma competencia que asumía el municipio, también pueda hacerlo el gobierno provincial, lo cual incrementó la ineficiencia en la gestión de los recursos, provocando que la descentralización colapse por su propio peso y resultados

La descentralización a la carta de la Constitución de 1998 perseguía un debilitamiento del Estado central y una profundización de las desigualdades territoriales; puesto que la descentralización era voluntaria, los gobiernos locales solamente asumirían aquellas competencias «rentables» que implicaban un debilitamiento más profundo del Estado Central y, por otra parte, solamente las localidades grandes que tenían capacidad de presión podían acceder a estas competencias. (Senplades 2011, 9)

Cabe mencionar además la desarticulación y descoordinación que imperó entre los estratos de gobierno, lo cual terminó por provocar que los gobiernos locales del país se articulen en una sola corriente de desarrollo local, regional y nacional, y más bien se terminó por provocar conflictos por recursos entre los municipios grandes y el gobierno central. En tal sentido, el modelo descentralizador del neoliberalismo, promovió que los municipios emprendan una feroz carrera por obtener cada vez mayores recursos través de asumir más funciones, lo cual fue viciando todo el proceso (Carrión, Dammert y Villaronga 2008, 13 citado en Larrea 2011, 98).

3. El nuevo régimen de gobierno multinivel

Ante esa problemática, en el marco del modelo de retorno estatal planteado en la propuesta de gobierno que llegó al poder en el año 2007, a través de la Constitución del 2008 estableció cambios importantes en la organización territorial del Estado que

determinan un nuevo tipo de descentralización que apunta a remediar los síntomas del modelo a la carta (Senplades 2007, 48).

En primer lugar, la Constitución de Montecristi, se trazó como deber primordial del Estado el promover a nivel de territorio un modelo de desarrollo que tome como una de sus bases del proceso a la descentralización y las autonomías. Así se determina como base de las nuevas tecnologías de gobierno de articulación entre niveles, la implementación de un modelo único para todas las entidades de Estado que se hallen en un mismo nivel.

En el caso de la participación se la establece un solo sistema a través del cual se la homologue en todo el nivel de gobierno. De ese modo todos los gobiernos locales en su diversidad deben implementar el modelo único de participación local dispuesto por la Constitución, a diferencia de la carta magna de 1998 que abrió las posibilidades de participación a una amplia diversidad de sistemas y modelos, cada uno con diferentes mecanismos y dispositivos.

El proceso de descentralización forjado en la nueva Constitución tomó a la distribución y gestión obligatoria de competencias como eje del modelo de gobierno local, esto es, a la repartición y ejecución de las mismas. Asimismo, de forma obligatoria los GAD deben asumirlas y ponerlas en marcha, tal es el caso de la participación se les entrega a los GAD como una competencia de obligatoria ejecución. En consecuencia, el carácter voluntario y descoordinado de asignar competencias, se planteaba resuelto por el establecimiento de una serie de competencias fijas que se entregan a los Gobiernos locales.

De ese modo, desde el la Constitución del 2008, así también desde el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, se estableció con mucha claridad los ámbitos de acción del Gobierno Central, así como los correspondientes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a través de la distribución de competencias específicas para cada uno de los niveles de gobierno.

Así, la Constitución del 2008, en su afán de remediar el desorden y las ineficiencias que produjo el modelo de entrega de competencias “a la carta” al régimen seccional de gobierno, estableció la entrega obligatoria al Gobierno central de un grupo específico de competencias para cada nivel de gobierno. De esa manera, los GAD regionales, provinciales, cantonales y parroquiales tienen designadas una serie de atribuciones definidas a su nivel territorial.

A esto se añade que tanto la Constitución, como las leyes conexas en la materia, además de marcar claramente la línea de las responsabilidades de tipo de gobierno local, establecen una serie de categorías que definen los criterios para la distribución de las competencias. Estas categorías son: sector, función, competencia y facultad; las cuales establecen una trayectoria de lo general a lo específico y de lo nacional a lo local en el reparto de autoridad y funciones a los diferentes niveles. A continuación, se procede a detallarlas.

3.1. Sectores

Como primera técnica de distribución y diferenciación de las áreas que le corresponden al Ejecutivo como a los GAD, se encuentra el establecimiento del criterio categorizador denominado “sector”, que determina las macro áreas de intervención estatal, actuando a manera de un gran parteaguas que delimita los espacios de gobierno que le corresponde a cada nivel de administración del Estado.

Estos ámbitos de responsabilidad e intervención estatal, se plantean en tres categorías: sectores privativos, sectores estratégicos y sectores comunes. Cada uno de estos establece, por una parte, qué ámbito específico del Estado es el que se ha determinado como área a ser gobernada, así como también qué instancia de gobierno será la encargada de la correspondiente gestión.

El Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) explica respecto de los “sectores privativos” que, a este ámbito le corresponden aquellos sectores que son considerados estratégicos y su influencia es de nivel nacional”.

Las áreas que engloba este sector, lo mismo que las competencias, así también las facultades para ejercerlo son exclusivas del Gobierno central, por tanto, los gobiernos locales tendrían acceso a ellas.

Se señalan como sectores privativos los siguientes: “la defensa nacional, la protección interna y orden público, las relaciones internacionales, las políticas: económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria; la política de comercio exterior, y la política de endeudamiento externo” (EC 2014, art. 110).

3.2. Sectores estratégicos

La siguiente categoría de sectores que se determina a gobernar, son los “Sectores estratégicos”, de los cuales, según el COOTAD, todas las competencias, así como las todas las facultades referidas a dichos sectores, el Estado Central se las reserva para sí. Tal exclusividad en la gestión de estos sectores se fundamentaría en la influencia de carácter decisivo, que, a nivel económico, político, social o ambiental, estos sectores tienen en el Estado ecuatoriano.

Se establecen como sectores estratégicos a los siguientes: el agua, el espectro radioeléctrico, el transporte y la refinación de hidrocarburos, energía eléctrica, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, la biodiversidad y el patrimonio genético, las telecomunicaciones, los demás que determine la ley, los recursos naturales no renovables, y vialidad

3.3. Sectores comunes

Son la tercera categoría de sectores que da a conocer el COOTAD, señalando en su artículo 112, que son todos aquellos restantes ámbitos que han sido establecidos como áreas de responsabilidad e intervención estatal, y que no se hallan considerados como privativos o como sectores estratégicos.

El principio que determina el nivel de desconcentración y descentralización de estos sectores es el de subsidiariedad. Este principio apunta a que las competencias y su gestión deben ser prioritariamente ejecutadas por el nivel de gobierno que tenga más cercanía a la ciudadanía.

Por tanto, este principio establece que las competencias que puedan ser operadas por los niveles de gobierno que más eficientemente puedan hacerlo, no serán ejercidos por el Estado Central sino por los GAD. En el caso de la participación en sus diversas modalidades, bajo el principio de subsidiariedad, será administrada de manera más eficiente y efectiva por el gobierno autónomo descentralizado correspondiente, antes que por instancias del Gobierno nacional, cumpliéndose lo que Dugdale (2017, 103) señala respecto a la ampliación de las posibilidades de gobernar que la implementación de una gubernamentalidad multinivel ofrece.

3.4. Competencias

El nuevo modelo de descentralización pone como base al proceso de repartición de competencias fijas y obligatorias, las cuales se determinan desde la propia Constitución establece de manera específica cuáles son las competencias de cada nivel de gobierno, desde el central, pasando por el regional, provincial, municipal y parroquial.

Para el caso de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, que son los que le atañen a este estudio, la participación ciudadana les es otorgada a través de competencias exclusivas. Estipulando el COOTAD la siguiente competencia para los GAD municipales:

Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad. (EC 2014, art. 55)

La ley le establece al nivel de gobierno cantonal gobernar la participación en el ámbito de la planificación del desarrollo local, además que le determina el mecanismo específico en el que la participación debe realizarse como es la elaboración de planes de ordenamiento territorial, los mismos que se encuentran integrados a una estructura de gubernamentalidad multinivel, al establecer que los planes deben realizarse articulados con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, en las que también se establecen espacios de participación ciudadana. De esa manera, el gobierno multinivel que se ha establecido para la participación en la planificación se produce bajo una técnica de cascada a través de la cual se dirige la participación.

Con respecto a los sistemas de participación cantonales, el COOTAD determina para los municipios la responsabilidad de “Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal” (EC 2014, art. 54).

El sistema de participación cantonal, se establece como la instancia articuladora de los diferentes mecanismos de participación del cantón y a través del marco legal obligatorio intenta determinar el flujo de poder que debe realizarse en el espacio cantonal y que se concatena los otros niveles de gobierno.

4. El Sistema Nacional de Participación

Así como la Constitución y las leyes establecen el gobierno de múltiples ámbitos de la sociedad a través de técnicas de gobierno multinivel enfocadas en la distribución de competencias y funciones de los diferentes niveles de gobierno mediante un sistema nacional de competencias, también establece el mismo abordaje de la participación implementando un régimen de participación ciudadana integrado por niveles y gobernando cada espacio según las características del nivel de gobierno en el que se encuentre cada dispositivo participativo.

De ese modo, el Sistema Nacional de Participación articula los diferentes espacios participación que la Constitución y las leyes ha determinado para cada nivel de gobierno, estableciendo los espacios y las formas en que se debe realizar la participación, otorgando autoridad y funciones específicas para el gobierno de los mecanismos de participación.

A continuación, se detallan los espacios participativos que forman parte del Sistema Nacional de Participación desde cada nivel de gobierno.

4.1. Escala nacional

El marco legal que regula la participación determina para el nivel de gobierno nacional la administración de cuatro espacios de participación de diferentes ámbitos: Los Consejos Nacionales de Igualdad, Los Consejos Sectoriales, El Consejo Nacional de Planificación, y la Asamblea Ciudadana Plurinacional para el Buen Vivir.

Tabla 5
Mecanismos participativos de nivel nacional

Nivel	Mecanismo	Ámbito
Nacional	Consejos Nacionales para la Igualdad	Vigencia de derechos
	Consejos sectoriales	Definición de la política pública sectorial
	Asamblea Ciudadana Plurinacional para el Buen Vivir	Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo
	Consejo Nacional de Planificación	Elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo

Fuente: Constitución del Ecuador 2008
Elaboración propia

Los Consejos Nacionales para la Igualdad fueron creados mediante mandato constitucional, 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” (EC 2008, art. 156). Se conforman paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil. Se constituyen seis Consejos en los ámbitos de: género, generacional, étnico, intercultural, discapacidad y movilidad humana.

Los Consejos Sectoriales, se conforman por mandato constitucional como entidades de carácter consultivo para cada una de las Carteras de Estado:

Son instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial; constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales. Serán impulsados por la Función Ejecutiva y se desempeñarán como redes de participación de la sociedad civil articuladas a los ministerios sectoriales. (EC 2008, art. 52)

La Asamblea Ciudadana Plurinacional para el Buen Vivir, se conforma por determinación constitucional como una entidad de carácter consultivo para un diálogo directo entre la ciudadanía y el Estado en el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo (EC 2008, art. 48).

El Consejo Nacional de Planificación, es la instancia de carácter ejecutivo del proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (EC 2008, art. 279). Se integra por representantes ciudadanos de cada nivel de gobierno, representantes del Gobierno Nacional, y representantes de cada uno de los niveles de gobierno local. Tienen como función el análisis y aprobación de Plan de Desarrollo Nacional.



Figura 2. Mecanismos participativos del nivel nacional
Fuente: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social 2018

4.2. Nivel local

Para todos los niveles de gobierno local se estableció la implementación de sistemas de participación local que deben ejecutarse de manera coordinada. Estos sistemas se encargan de integrar cuatro mecanismos de participación determinados por el marco legal para cada nivel local: El Consejo de Planificación Local, el presupuesto participativo, las asambleas locales y la silla vacía.

Les corresponde a los sistemas de participación: la deliberación sobre las prioridades de desarrollo de la circunscripción, participar en la formulación ejecución,

seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, elaborar presupuestos participativos, promover los espacios de deliberación de la política pública y definir los representantes ciudadanos que harán uso de la silla vacía en el órgano legislativo del gobierno local (EC 2014, art. 334).

Tabla 6
Mecanismos participativos del nivel local

Nivel	Mecanismo	Ámbito
Provincial	Consejo de Planificación Provincial	Elaboración, aprobación y seguimiento del Plan de Desarrollo provincial
	Presupuesto participativo	Priorización de obras y proyectos, aprobación del presupuesto
	Silla vacía	Deliberación y votación en el Legislativo provincial
	Asamblea local	Deliberación de la política pública provincial
Cantonal	Consejo de Planificación Cantonal	Elaboración, aprobación y seguimiento del Plan de Desarrollo Cantonal
	Presupuesto participativo	Priorización de obras y proyectos, aprobación del presupuesto
	Silla vacía	Deliberación y votación en el Legislativo cantonal
	Asamblea local	Deliberación de la política pública cantonal
Parroquial rural	Consejo de Planificación Parroquial	Elaboración, aprobación y seguimiento del Plan de Desarrollo Parroquial
	Presupuesto participativo	Priorización de obras y proyectos, aprobación del presupuesto
	Silla vacía	Deliberación y votación en el órgano normativo parroquial
	Asamblea local	Deliberación de la política pública parroquial

Fuente: Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización 2010
Elaboración propia

El consejo de planificación, corresponde a la instancia ejecutiva del proceso de planificación del desarrollo cantonal. Es una instancia de consulta, elaboración, seguimiento, verificación y evaluación de plan de desarrollo de la circunscripción territorial correspondiente. Tienen en su composición a los representantes del gobierno local y delegados de la sociedad civil (EC 2010, art. 28).

Las asambleas locales, son espacios de participación ciudadana establecidos para la deliberación de asuntos de interés general, solicitar rendiciones de cuentas de las autoridades, realizar control social y proponer agendas, planes programas, proyectos, políticas públicas locales, y discutir sobre las prioridades estratégicas de desarrollo de la circunscripción.

La silla vacía, es un mecanismo de participación que se implementa en las sesiones del órgano legislativo de la circunscripción territorial correspondiente, y tiene como finalidad la participación con voz y voto de un representante de la población en las discusiones y decisiones del legislativo local. Al respecto, la Constitución señala:

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. (EC 2008, art. 101)

El presupuesto participativo, es un mecanismo de participación establecido por la Constitución (EC 2008, art. 100). Este debe articularse a la planificación de los otros niveles de gobierno. Corresponde a este mecanismo el desarrollo del proceso de presupuestación en acompañamiento de la ciudadanía que debe establecer la priorización de los programas y proyectos a ejecutarse en la circunscripción.

A través de esta distribución de la participación hacia los distintos niveles de gobierno, se ha configurado desde la disposición constitucional una articulación de gobierno de la participación ciudadana bajo el criterio de (Dugdale 2017, 102) que señala a este tipo de regímenes de gobierno como regímenes de gubernamentalidad multinivel.

El gobierno de la participación ciudadana local, a través de este modelo obligatorio, y mediante técnicas de gubernamentalidad multinivel permitió al Estado implementar un modelo único de participación a ser orquestado en coordinación por todos los niveles de gobierno, con el cual se propone gobernar la participación en todas las circunscripciones territoriales del país.

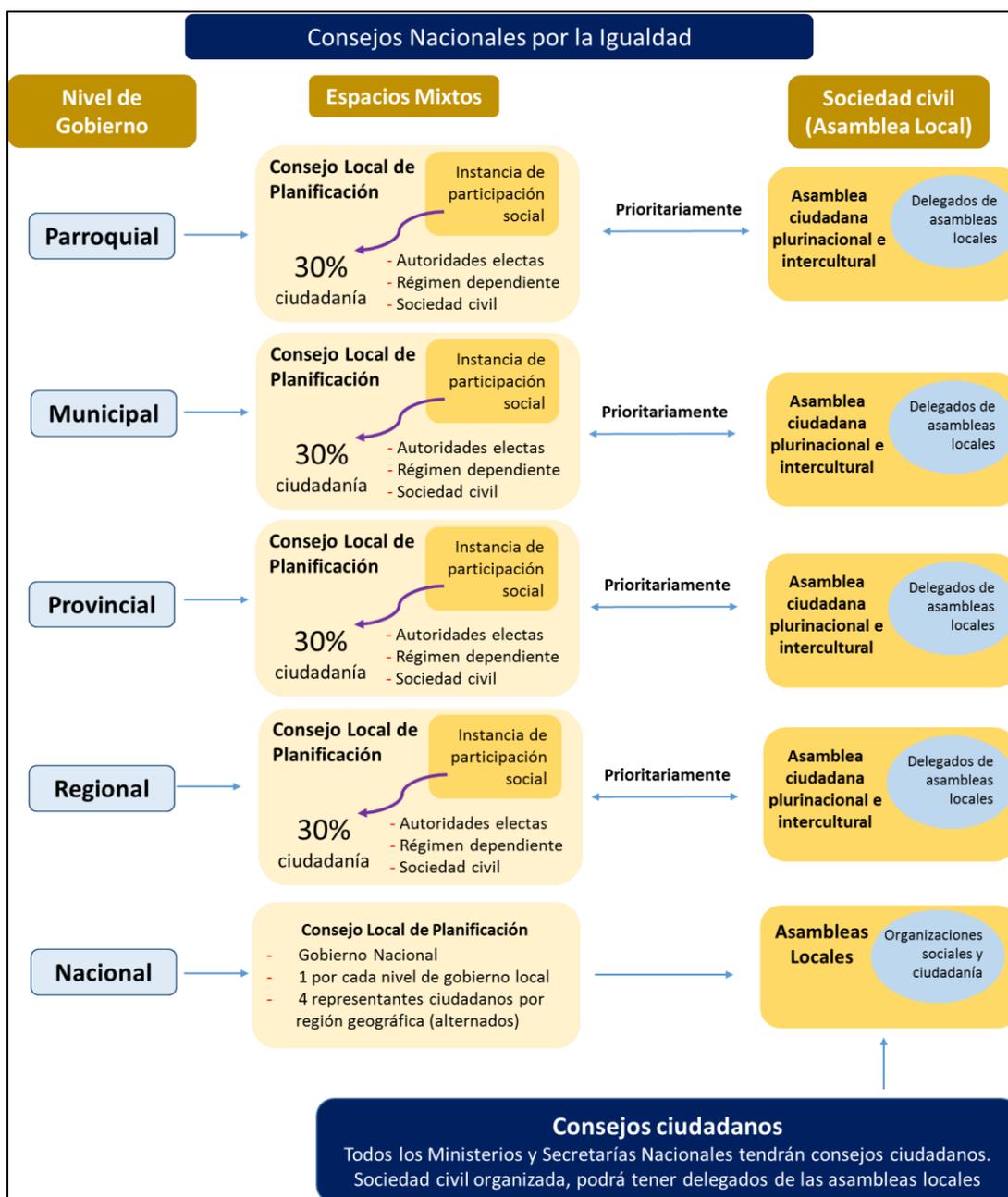


Figura 3. Sistema nacional de participación

Fuente: Ortiz Santiago (2011)

5. Técnicas de gubernamentalidad civil

En este componente, el estudio concentra su atención sobre el proceso participativo de Cotacachi iniciado en 1996, y la manera cómo las organizaciones lo conectaron a sus procesos de construcción del desarrollo y reivindicación de derechos, con y sin coordinación con el gobierno local, conformando con sus capacidades organizacionales un liderazgo que hizo suyo el proceso participativo y lo consolidó como

autónomo, y estableciéndolo como un régimen de gobierno civil de la participación en el cantón.

Según Ferguson y Gupta (2002, 989), en los estudios sobre el poder de Michel Foucault el gobierno de la conducta de la población no es una actividad exclusiva de las instituciones del Estado, sino que también puede ser ejercido por instancias externas, las cuales tienen también la capacidad de tornarse centros de articulación de poder.

En ese sentido, Miller y Rose (2010, 281) señalan que desde la perspectiva foucaultiana del poder, el gobierno deja de ser concebido como un organización jurídica y política comandada por una autoridad, y es definido como un dominio de estrategias, técnicas y procedimientos, por medio de las cuales diversas fuerzas tratan de hacer operables programas

En el caso de la participación en Cotacachi, al producirse la institucionalización de los espacios participativos locales por parte de la Constitución, no implicó una toma automática de los espacios de participación por parte del gobierno local. Al llegar el régimen participativo de la Constitución de 2008 a Cotacachi, estos espacios desde hace década y media se habían enraizado en la matriz organizativa local, por tanto, eran instancias integradas en la vida organizacional del cantón, de modo que, su institucionalización, en lugar de generar acuerdos de convivencia del nuevo modelo con el que ya existía en Cotacachi, activó un largo e intenso conflicto entre el Municipio que buscaba extender su gobierno hacia los espacios de participación, y las organizaciones que buscaban el reconocimiento de su proceso participativo.

En el cantón, las organizaciones dirigían la participación ciudadana en el sentido que Miller y Rose plantean sobre el gobierno como un dominio de estrategias, técnicas y procedimientos, ya que las organizaciones a lo largo de la existencia del proceso de participación habían desarrollado tales dominios en el gobierno de la participación; mientras que al producirse su institucionalización, el Municipio no contaba con los elementos para gobernarla, sino únicamente la disposición constitucional.

Cabe señalar, en cuanto al análisis del gobierno de la participación en este componente de técnicas de gubernamentalidad civil, se lo desarrolla en base al planteamiento de Bob Jessop que indica que la vía establecida por los estudios de Foucault en cuanto a analizar el gobierno es “desde abajo” (Jeesop 2007, 6), en los espacios micro desde donde se articulan redes de poder, que van irán conformando regímenes de gubernamentalidad.

De esa manera se estudian las prácticas de poder desplegadas en los mecanismos de participación ciudadana en Cotacachi, a través de un análisis histórico-descriptivo que da cuenta del cómo se ha producido el gobierno de la participación en el cantón, empezando por un contexto histórico del caso que vincula al surgimiento de la participación indígena a través de su organización en la conquista de sus derechos y que posteriormente daría las base social y organizacional al proceso participativo cantonal; seguido del análisis de las relaciones de poder que se produjeron en los diferentes espacios de participación entre la sociedad civil y el gobierno local.

5.1. Contexto histórico y organizacional del proceso participativo de Cotacachi

El proceso participativo de Cotacachi arrancó en el año 1996 como una iniciativa del primer alcalde indígena del cantón que supo conectar la tradición organizativa, y de movilización colectiva del cantón, con un proyecto político de gobierno participativo que se volvió un referente nacional al punto de que varios elementos de su modelo de participación fueron recogidos por la Constitución del 2008 para establecerlos como parte del nuevo régimen de participación en los gobiernos locales.

Este proceso participativo aún vigente en su estructura y forma original ha sabido sortear y adaptarse a los cambios que se han producido a escalas nacional y local a lo largo de 25 años de existencia y vigencia, durante los cuales ha sabido consolidarse como el sistema de participación del cantón. Siendo, entre las varias experiencias exitosas de participación local que se produjeron en el Ecuador durante los años noventa e inicios del siglo XXI, una de las pocas que todavía quedan en pie.

Esa sostenibilidad en el tiempo se debe a que el proceso que nació de la iniciativa del gobierno local, con el tiempo fue tomado por las organizaciones sociales del cantón las cuales asumieron el proceso y lo lideraron aun después de la separación del gobierno local que dio inicio al proceso (Muñoz 1999; Ortiz 2004; Ospina 2011), y de los intentos del apropiación del Estado al entrar en vigencia la Constitución del 2008, hasta el momento actual en que luego de más de un década de vigencia de la carta magna, el proceso, las instituciones y los mecanismos de la participación, siguen bajo la conducción de las organizaciones sociales del cantón.

Los diferentes autores que han estudiado la experiencia de Cotacachi, coinciden en señalar que esta surge como parte del proceso de lucha contra el racismo y la exclusión

de las comunidades indígenas del cantón, y posteriormente se articularía con otros procesos de reivindicación como el de las organizaciones ambientales de la zona de Intag, o el de las mujeres de los diferentes espacios del cantón. Por tanto, el contexto histórico planteado apunta a visibilizar esa conexión simbiótica entre el proceso organizativo y el proceso participativo.

5.1.1. El surgimiento de la organización de las comunas

A escala nacional “En la sierra ecuatoriana, hasta la aplicación de la reforma agraria, el poder local y a su interior el control de las poblaciones indígenas, estuvo regentado principalmente por la triada hacendado, teniente político y cura [...]” (Muñoz 1999, 43). Estas condiciones marcaron también la situación de la población indígena del cantón Cotacachi, condiciones de sometimiento de la población de las comunidades, que hasta los años sesenta eran condiciones de maltrato, discriminación y abuso por parte de los poderes locales y el sector mestizo.

La Iglesia Católica, así como los tenientes políticos tenían directa injerencia en el nombramiento de las autoridades de los cabildos de las comunidades (Guerrero 1999, 117). Además, a estas relaciones de dominación interétnica se sumaba la explotación que se producía desde las haciendas mediante el huasipungo que mantenía bajo relaciones de dependencia de carácter precario a las comunidades indígenas.

Según Fernando Guerrero (1999, 119), dos acontecimientos políticos marcarían el inicio del proceso que alteró esta relación de poder en el cantón: en primer lugar, la influencia a nivel político de la Federación Ecuatoriana de indios FEI, que creó condiciones para la eliminación de los diezmos que las comunidades indígenas entregaban a la iglesia; y en segundo lugar, la conformación de la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi UNORCAC que se enfrentaría de manera directa a los poderes que sometían a la población indígena y lograría articular a las comunidades para erradicar la violencia y la explotación de la que eran víctimas.

En los años setenta, se impulsaron desde el Estado las políticas de modernización y de erradicación de la precarización laboral, las cuales marcaron, entre otras cosas la desaparición del huasipungo en el año 1974, eliminando de esa manera a uno de los métodos de subordinación indígena de más amplia práctica, con lo cual se dio paso a la revitalización de la institución de las comunidades con la finalidad de obtener los títulos de propiedad de las tierras, acceder a infraestructura básica y a la edificación de escuelas.

En la provincia de Imbabura, particularmente en Cotacachi, la Reforma Agraria abre un espacio en la estructura del poder tradicional de los terratenientes. Se organizan comunidades de ex huasipungueros y se utiliza el espacio político del momento para expresar el descontento hacia las formas tradicionales de explotación como la servidumbre de los indígenas a los hacendados, el cobro de diezmos y ofrendas, la falta de servicios básicos y la privación de derechos civiles de los indígenas. (UNORCAC 2008, 22)

En el año 1975, según la UNORCAC, por iniciativa de varios jóvenes indígenas de diversas comunidades de Cotacachi y Otavalo, se conformó la Federación de Comunidades Indígenas de Imbabura FICI, cuyo ámbito de lucha era de nivel provincial; sin embargo, años después esta organización tendría que enfrentar una separación por diferencias entre el grupo de Cotacachi y el grupo otavaleño, ya que los primeros mantenían una orientación de trabajo a la lucha contra la explotación económica y social, mientras que el grupo de Otavalo priorizaba el trabajo cultural.

En el caso de Cotacachi, tenía mayor peso la lucha contra la explotación y la discriminación en razón de que las políticas de la reforma agraria tuvieron un efecto limitado en el cantón (Ortiz 2004), de modo que en muchos ámbitos de las relaciones entre los indígenas y los poderes locales los efectos de la reforma no se produjeron de forma automática, sino que tuvieron que ser empujados por los propios indígenas.

La organización indígena de Cotacachi se concentró en la lucha contra las formas de discriminación y explotación que con la implementación de las políticas nacionales de reforma agraria no se terminaron de manera automática, ya que no solo se expresaban en las relaciones entre el hacendado y el indígena, sino también con la Iglesia Católica y las instituciones del gobierno local que mantenían a los indígenas subordinados bajo diferentes formas de trabajo gratuito.

Con ese enfoque, la acción de la organización se concentró en cambiar las relaciones de poder con el sector urbano y terminar las prácticas de explotación y abuso de las que eran objetos los indígenas. Es así como en el propósito de mejorar la vida de la población indígena de Cotacachi que un 19 de abril de 1977 se creó la Federación de Comunas.

En noviembre del mismo año se produjo el asesinato de Rafael Perugachi, indígena de la comunidad de Santa Bárbara, a manos de un policía. El hecho despertó la indignación en las comunidades y las motivó a afiliarse a la Federación. Posteriormente la Federación se afilió a la Federación Nacional de Organizaciones Campesina FECNOC

(actual FENOCIN) con el fin de sumar respaldos y articular esfuerzos con organizaciones campesinas de nivel nacional en la lucha por la defensa de los derechos de las comunidades indígenas, así como también en las demandas respecto a los problemas del acceso a la tierra (UNORCAC 2008, 24).

En 1979, tras el acuerdo de las comunidades de emprender hacia ganar espacios de representación política en el Consejo Municipal, se presentó la candidatura del dirigente indígena de la organización Alberto Anrango a las elecciones de concejales municipales, que en alianza con el Frente Amplio de Izquierda FADI, marcó un importante hito de participación política de los indígenas en el cantón (Ortiz 2004).

La Ley de Elecciones de 1978 reconoció el derecho al voto de los analfabetos (Freidenberg y Pachano 2016, 185), abriendo la puerta a la participación de las comunidades en la vida política del cantón, además de reconocerles un derecho político fundamental.

Con el derecho al voto, la numerosa población indígena del cantón acudió a apoyar la candidatura de su dirigente quien fue electo y se constituyó en el primer indígena en ocupar un espacio en el Consejo Municipal de Cotacachi. De esa manera, las comunidades se establecerían como un importante actor político en la definición de autoridades en el cantón (Lalander 2007), condición que décadas más tarde les permitiría llegar al sillón de la alcaldía a través de la candidatura de su dirigente y fundador de la UNORCAC: Alberto Anrango.

5.1.2. La lucha por derechos sociales

Luego de haber logrado durante la década del setenta importantes avances en cuanto a derechos políticos y civiles para la población indígena; en la década de los ochenta la Federación buscaría alcanzar derechos sociales para las comunidades. En esa ruta la organización logra que el 21 de abril de 1980 el Ministerio de Agricultura y Ganadería reconozca a la UNORCAC como una organización de segundo grado (OSG), logrando con el nuevo nivel organizacional entre las comunidades aliadas un fortalecimiento de la organización interna y la unidad.

De ese modo lograba un reconocimiento cantonal, provincial y nacional, mostrando altos niveles de coordinación con instituciones públicas y privadas, además de contar con representantes en el gobierno municipal.

Con las capacidades ganadas por la organización y el interés de ampliar su rango de acción, la UNORCAC buscó alianzas que le permitiesen ampliar su acción. La primera organización con la cual instituyó relaciones de cooperación fue el “Centro Andino de Acción Popular” (CAAP), junto a la cual logró fortalecer a las comunidades y a la organización misma, adicional a participar del FODERUMA beneficiándose de proyectos impulsados desde el Estado, así como también logró impulsar la alfabetización de las comunidades mediante el “Programa de Alfabetización Bilingüe” que también les permitió la formación y capacidades de dirigentes y promotores.

Este salto hacia la gestión le permitió la participación de la UNORCAC en instancias de poder político del cantón, mientras que por otro lado se iba produciendo el deterioro de las estructuras de poder tradicional del cantón (Ortiz 2004). De esa manera la UNORCAC se orientó hacia la gestión de obras de infraestructura y de servicios básicos en sus comunidades en las líneas de: vialidad, electricidad, agua potable, casas comunales, centros infantiles, crédito para producción, salud, y fortalecimiento cultural con el apoyo financiero y técnico de varias instituciones estatales y ONG.

Sin embargo, la lucha de la UNORCAC por los derechos políticos y económicos de las comunidades se mantenía vigente, logrando en 1984 mediante la acción organizacional eliminar la explotación que todavía era ejercida sobre la población indígena por parte de la Iglesia (UNORCAC 2008, 24).

El vínculo con organizaciones clasistas de nivel nacional, aportó a la organización nuevos elementos que marcaron la identidad de la organización indígena de Cotacachi. Desde la corriente clasista la lucha de los trabajadores se orienta hacia la igualdad en términos políticos, económicos y sociales; lo cual sintonizó con la lucha campesina por la igualdad de derechos y la erradicación de la discriminación.

Bajo esta línea de pensamiento, adquirieron una sólida base, demandas específicas de la población indígena en cuanto a educación y cultura, en un marco de principios como la solidaridad y la autonomía. A esto se suma la “participación popular” que desde el clasismo se expresa en una diversidad de forma de participación comunitaria, impartiendo de ese modo una identidad contestataria que rechaza la representación promovida por el Estado, así como también rechaza sus procesos de inclusión.

Bajo esta perspectiva, “lo popular” adquiere valor, y además, toma como base la teología de la liberación, la educación popular y la teoría de la dependencia. Desde esta base de pensamiento, las comunidades implementaron la denominada “participación comunitaria” como mecanismo de resolución de las situaciones al interior de las

comunidades, y también como mecanismos de gobierno para lograr las obras y servicios básicos que necesita la comunidad (Ortiz 2004, 70).

5.1.3 El desarrollo con identidad

En los años noventa, el empoderamiento y el desarrollo alcanzado por la organización, determina nuevas condiciones que les permitirían ejecutar los proyectos otorgados por organismos de cooperación internacional.

Como un ejercicio de la autonomía técnica que la organización había ganado en el proceso de lucha por sus derechos, la UNORCAC estableció a las instituciones de cooperación que sería la propia organización con su propia gente los intermediarios en los proyectos de desarrollo que se realizan en sus comunidades, además de ponerse al frente la ejecución y administración de los proyectos.

Esto le permitió ganar experiencia en el manejo de proyectos y a la vez ampliar las propuestas de desarrollo en sectores como el turismo, la economía o la producción; y generar nuevas líneas de trabajo en el cuidado ambiental, impulso a la agroecología, soberanía alimentaria, salud ancestral, identidad cultural y fortalecimiento de la organización y el impulso a la intervención de las mujeres indígenas en los programas y proyectos.

De esa manera la UNORCAC se volvió el vínculo de las comunidades con los programas de desarrollo provenientes del Estado, del gobierno local y de las agencias internacionales. Logrando ejecutar una importante cantidad de recursos a través de una amplia red de operadores técnicos y comunitarios, por medio de los cuales la organización incursionó en una amplia variedad de campos como la comercialización, turismo, y una entidad financiera de crédito para el sector rural, además de las obras de infraestructura básica para las comunidades. De ese modo la UNORCAC adquirió un rol adicional como una especie de agencia de desarrollo rural enfocada en la consecución de recursos y proyectos para las comunidades (UNORCAC 2008, 25)

5.1.4. De la participación comunitaria a la participación ciudadana

Conforme avanzaron los años noventa, el desarrollo organizacional indígena en el Ecuador lo ubica como un actor de mucha trascendencia a nivel nacional y en las localidades de la Sierra, que en un contexto de retiro del Estado del ámbito social, las

organizaciones indígenas pasaron a tomar en sus comunidades el espacio abandonado por el Gobierno central en sus comunidades, captando recursos para programas de desarrollo que se ejecutan en articulación con agencias de cooperación, tomaron a su cargo un amplio espectro de ámbitos como la gestión de recursos naturales, la participación, educación, salud, justicia, etc. (Torres 2004).

Mientras que el ámbito político nacional, se producía una profunda crisis de representatividad, llevando al sistema a un colapso (Freidenberg y Pachano 2016, 162), generando así un espacio favorable para nuevos actores políticos como el movimiento indígena que a través del Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, entraría de manera muy contundente en la lid político-electoral por la representación en los diversos niveles de gobierno. “Los indígenas privilegiarían en esta nueva forma de lucha política los escenarios de régimen autónomo del Estado, es decir, los gobiernos locales” (Muñoz 1999, 42).

El surgimiento de Pachakutik abría para el movimiento indígena la puerta hacia la concreción de un propósito que venía construyéndose desde décadas atrás por parte de sus organizaciones, de pasar de la lucha por derechos y gestión del desarrollo rural hacia el gobierno local para implementar una administración alternativa que recoja las experiencias de participación y gestión ganadas en el proceso de dos décadas de las organizaciones. De ese modo entró en el tablero político Pachakutik, con la intención de implementar procesos de desarrollo local mediante la innovación democrática con la participación ciudadana (Torres 2004).

Bajo este escenario nacional surgió en Cotacachi la candidatura de Auki Tituaña, indígena del sector urbano, con estudios de economía en Cuba, y ubicado bajo la bandera de Pachakutik, fruto de un acuerdo promovido por la UNORCAC y el Movimiento Pachakutik.

Camino a las elecciones seccionales, tras la figura de Auki Tituaña iba el respaldo de la UNORCAC con sus comunidades, llegando a alcanzar la alcaldía con el respaldo amplio del voto cohesionado de la población indígena del cantón.

Según Fernando Guerrero, el triunfo de Tituaña en 1996 no fue casual, sino más bien el resultado de una presencia histórica fuerte de la población indígena a nivel local y al mismo tiempo se destaca la maduración del movimiento indígena a nivel nacional y cantonal a partir del final de los años 70” (Lalander 2007, 209).

La llegada de Tituaña al gobierno estableció un momento político diferente para el cantón. Ya que, a través de la puesta en marcha de un gobierno participativo, generó el

espacio de encuentro entre las diferentes zonas del cantón en una novedosa institución participativa: la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi (AUCC).

5.1.5. El proceso participativo de Cotacachi

En Cotacachi el proceso de participación y gestión local arranca en agosto de 1996 cuando arriba al poder municipal un indígena. Si bien en dos periodos, entre 1979 y 1984 y entre 1992 y 1995, un representante de los indígenas proveniente de las filas de Unión de Organizaciones Campesina de Cotacachi, UNORCAC, “fue electo como concejal, hasta 1996 ninguno de ellos había desempeñado el cargo de alcalde de la ciudad” (Guerrero 1999, 13).

Al asumir la alcaldía, realizó la convocatoria a la ciudadanía a la primera Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi con el fin de realizar una construcción conjunta de cantón con la ciudadanía, a través de espacios de deliberación colectiva y la definición del camino a seguir mediante la elaboración de un Plan de Desarrollo Cantonal.

Fue así como nacieron en conjunto la Asamblea de Unidad Cantonal como institución participativa cantonal y el Plan de Desarrollo de Cotacachi. Volviéndose los dos la base de la administración del gobierno local y la columna vertebral (Lalander 2009, 7) del proceso participativo que surgiría de la iniciativa del alcalde.

La Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi se estableció como una institución participativa (Avritzer 2010, 18) dentro de la cual se conformaron distintos espacios de participación en los que se produce el encuentro con las autoridades del gobierno local para definir los destinos del cantón y deliberar sobre la política pública a implementarse para alcanzar los objetivos planteados por la ciudadanía y las autoridades.

Al respecto de las instituciones participativas, Leonardo Avritzer señala que estas surgieron a nivel de América Latina desde las iniciativas ciudadanas que buscaban participar en instancias de toma de poder de las instituciones públicas; sin embargo, en el proceso se produjo el surgimiento de nuevas instituciones que Avritzer denomina “instituciones participativas”, las cuales generaron espacios de participación y encuentro de la sociedad civil con el Estado, de ese modo, los principios de representación y participación se articularon en una misma institución. En estas instituciones la sociedad civil convierte las prácticas organizacionales en un mecanismo permanente de orden político. De ese modo, las instituciones participativas logran insertar a la sociedad civil en el ejercicio del gobierno.

En la configuración que tomó la participación en Cotacachi, la Asamblea de Unidad Cantonal asumió la función de dar ejecución o seguimiento a las resoluciones que se emitieron desde la ciudadanía.

Dentro de la estructura de la Asamblea de Unidad Cantonal se conformaron comités por diferentes áreas temáticas prioritarias como: educación, salud, mujer, medio ambiente y turismo, en los que un grupo de delegados de las organizaciones de la sociedad civil del cantón, se tomaron a cargo, en función de la temática, el llevar a cabo de las resoluciones y decisiones emanadas desde la participación de la población.

Dentro de los comités los miembros ejecutaban las resoluciones mediante el planteamiento de proyectos de cogestión con el Municipio o con agencias de cooperación integradas al proceso de participación (Ortiz 2004).

Como máxima instancia ejecutiva del proceso se constituyó el Consejo de Desarrollo y Gestión, organismo encargado de dar seguimiento a las resoluciones de la Asamblea Anual y del plan. Además de cumplir roles de representación, concertación y coordinación institucional. Este se constituía con los delegados de las organizaciones vinculadas al proceso de participación y con las autoridades del gobierno local.

Con el apoyo de las organizaciones de las tres zonas del cantón, la participación logró movilizar los esfuerzos de la sociedad y el gobierno local en pro de los objetivos planificados, conformando una potente alianza política y social entre los diferentes actores del territorio la cual logró trascender en el desarrollo del cantón.

Según Ortiz (2004, 125), en un primer momento los avances del proceso participativos se dieron en la dotación de servicios básicos y obras de infraestructura, además de provocar una fuerte inversión en obras de interés turístico, destinando a los proyectos de desarrollo turístico cerca del 40 % del presupuesto, el cual logró incrementarse por la gestión de la Alcaldía y la UNORCAC.

Los logros del proceso junto con la democratización alcanzada, con la participación se tradujeron en mejores condiciones de vida para territorios tradicionalmente olvidados, atrajeron la atención y la confianza de una constelación de agencias de desarrollo y cooperación que aportaron al proceso ingentes cantidades de recursos para proyectos de inversión en áreas rurales, llegando a duplicar el presupuesto del gobierno local con los aportes de los cooperantes.

Además, señala Santiago Ortiz que, para dinamizar el comercio de productos alimenticios en la zona se creó el proyecto de la Empresa Mixta del Mercado y se tercerizó la gestión de centros de recreación con la intervención de los jóvenes. Se establecieron

además los lineamientos de la política, se formuló el plan de desarrollo cultural del cantón y la planificación estratégica ambiental. Además, en el 2002 se profundizó el proceso de planificación territorial y sectorial y para adaptar la Asamblea a los procesos actuales, y así poner a los organismos de la AUCC a tono con los procesos de descentralización se modifica su reglamento.

En cuanto a grupos prioritarios, se prestó mucha atención a los sectores sociales: niños, mujeres, jóvenes, surgiendo una participación creciente de las mujeres con la formación de las coordinadoras de la Mujer Andina y de Intag; mientras que con los niños y jóvenes se constituyó el Consejo de Niños y Adolescentes.

Cabe mencionar que, pese a los importantes avances en términos de infraestructura y servicios a través del proceso participativo, sin duda el mayor logro de la experiencia de participación se produjo en la movilización social que provocó el apareamiento de nuevas organizaciones y su dinamización. Este tejido social emergente y estimulado por verse parte de un proceso que trascendía en sus territorios y en su identidad colectiva, aportó al proceso la base política que le daría tal contundencia en el alcance de sus objetivos, al lograr alinear los objetivos de las organizaciones con los objetivos del cantón que se construía colectivamente desde la concertación.

5.1.6. La implementación del nuevo régimen de participación ciudadana institucionalizada

En el año 2007 llegó al poder, liderado por Rafael Correa, un nuevo proyecto político que proponía una serie de cambios profundos al modelo estatal. Como elemento base del proyecto de cambio estaba la participación ciudadana (Alianza País 2006, 18), la cual debía volverse una práctica permanente en los distintos espacios del gobierno.

Para llevar adelante los cambios que le habían otorgado el apoyo ciudadano, el gobierno de Alianza País, estableció como el mecanismo más importante a la elaboración de una nueva Constitución que, en el caso de la participación ciudadana, la reconozca como un derecho de las personas en diferentes espacios de gobierno y le determine mecanismos específicos a través de los cuales se materialice.

Para el efecto, se puso en marcha una Asamblea Constituyente que, acopiando las propuestas en cuanto a participación de los diferentes movimientos sociales, elaboraría un modelo participativo que recoja y potencie las buenas experiencias que se habían

producido en la gestión participativa del desarrollo, sobre todo en el nivel local que es en donde mayores logros obtuvo.

Aprobada la Constitución en el año 2008, estableció como base del modelo de participación local, la institucionalización de la misma, conformando un régimen de articulación entre sociedad civil y autoridades del gobierno local; sin embargo, el mayor peso en el sistema participativo propuesto era asumido la autoridad seccional (Ortiz 2004; Freidenberg y Pachano 2016).

En el caso de Cotacachi, el nuevo modelo de participación se recibió con buena perspectiva por parte de los actores del proceso participativo que llevaba más de una década de funcionamiento, ya que el nuevo modelo abría las posibilidades de que se reconociera y asumiera como el nuevo sistema a la estructura de participación que se mantenía en el cantón con la Asamblea de Unidad Cantonal y las organizaciones.

En el año 2009, se produjeron las elecciones seccionales de las autoridades que se encargarían de implementar el nuevo régimen de participación institucionalizada. En el caso de Cotacachi, tal dignidad recayó sobre Alberto Anrango, dirigente histórico de la UNORCAC, que con el apoyo de varias organizaciones de la participación y bajo la bandera política de Alianza País llegó al poder municipal con la expectativa de consolidar el proceso participativo que Cotacachi venía teniendo.

Sin embargo, en el camino iría perdiendo los apoyos de las organizaciones, incluyendo el de propia organización la UNORCAC. La pérdida del apoyo de las bases de la organización indígena combinó varias situaciones, en primer lugar la falta de liderazgo mostrada por el dirigente-alcalde en el sentido de que al haber llegado como representante del movimiento indígena del cantón las expectativas de las bases de que, en su administración se atenderían varias demandas históricas de las comunidades, no se cumplieron, además que desde la UNORCAC se consideraba que al tener a uno de sus líderes en la alcaldía se traduciría en la materialización de esas demandas.

Sin embargo, la realidad fue diferente a lo soñado por la organización, ya que la política del entonces presidente Correa de intentar conducir a control remoto a los alcaldes de su movimiento, hicieron que la dirección de la administración municipal atiende varios frentes, dejando en espera a las comunidades.

Por otro lado, la fuerte arremetida política sobre los espacios de participación por parte del oficialismo en el proceso de implementación del nuevo sistema de participación establecido por orden constitucional, generó un periodo de fuertes y permanentes

conflictos entre los actores del proceso participativo de Cotacachi que demandaban el reconocimiento de su actoría legítima en los diferentes espacios de participación.

Ante el afán de la administración por la institución municipal de implementar el nuevo sistema de participación, pero sin contar con las organizaciones que lo habían sostenido y mantenido vigente, las organizaciones de la participación de Cotacachi unieron filas para ejercer una contundente resistencia a los intentos de exclusión de su participación en el nuevo sistema y con un despliegue de poder político, estrategias, conocimiento y discursos, determinaron -cuando ya se agotaron los varios canales de diálogo que se tendieron desde y hacia el municipio- proclamarse como el sistema de participación autónomo de Cotacachi, ejecutando con las organizaciones los mecanismos participativos, que anteriormente se realizaron en articulación con el Municipio.

Ante ello, el gobierno local, sin experiencia en participación, sin el conocimiento de las metodologías y sin la capacidad de convocatoria, intentaba sin éxito implementar por su propia cuenta los mecanismos. Que, por ser obligatorios, determinaba que el Municipio recurra a la AUCC para implementarlo por ellos.

Sin embargo, en el proceso de determinar el nuevo sistema de participación y los detalles de su operación, los desacuerdos entre Municipio Y AUCC seguirían multiplicándose. Por su lado, la AUCC y Organizaciones planteaban ajustes a la conformación de los dispositivos que solventaran el escaso margen de acción que el nuevo sistema establecía para las organizaciones, mientras que el gobierno local se ratificaba en el reconocimiento a otras categorías de selección de los actores de los espacios participativos que dejaban fuera a las organizaciones de las diferentes zonas de Cotacachi.

Estos desacuerdos, sumados a otros temas que el Ejecutivo intentaba impulsar a través del Municipio como la minería en la zona de Intag, que generó el levantamiento de las banderas de lucha de las organizaciones ambientalistas de la zona y de la AUCC, provocaron la ruptura de relaciones entre organizaciones y Municipio.

Esta condición de fuerte dependencia de la voluntad municipal de los modelos participativos (el anterior a la Constitución que se implementó en Cotacachi y el nuevo modelo constitucional), despertó en las organizaciones participativas la determinación de superar la situación a través de llegar al poder municipal con un candidato propio para promover los ideales de participación que no se habían cumplido con Tituaña y con Anrango. De ese modo surgió el Movimiento Ally Kawsay-Vivir Bien, como la respuesta de las organizaciones ante la implementación de diversas prácticas de exclusión (Centner 2012) hacia las organizaciones de la sociedad civil.

El Movimiento Vivir Bien surgió como el primer movimiento político del cantón, sin la tutela de un movimiento de alcance nacional o regional. Dentro de esta organización política convergían actores de mucho peso técnico, organizacional, dirigentes, y activistas que se habían formado al interior del proceso participativo, y otros que eran parte de la actividad organizacional. A esto se sumaba el capital político de las organizaciones en sus territorios. Con esos elementos el nuevo movimiento emprendía hacia la conquista del gobierno municipal para poner en marcha su propuesta participativa.

El interés de consolidar la participación en el cantón y el no encontrar respuesta en el otro lado de la balanza correspondiente al gobierno local, llevó a los actores de la participación a incursionar en la democracia representativa, logrado llegar al poder municipal para implementar el sistema participativo por el que resistieron a los intentos de exclusión del gobierno local.

Jomar Cevallos el candidato que representó al movimiento en las elecciones, había sido el jefe técnico de la AUCC, la institución participativa de Cotacachi que aglutina a las organizaciones de la sociedad civil de las tres zonas etnogeográficas del cantón. En su calidad de técnico detentaba una dilatada experiencia y conocimientos respecto de la participación, al haber sido parte del proceso participativo indígena de Guamote y además había integrado la Asamblea de Unidad Cantonal desde sus inicios.

Al llegar al poder en el año 2014, implementó un proceso colectivo con las organizaciones que determinó mediante ordenanza municipal a la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi como el Sistema de Participación del cantón, además que, en la conformación de las diversas instancias, se reconoce a las organizaciones del proceso.

6. Actores sociales del proceso

El impacto logrado en el fomento de la organización activa de la sociedad civil del cantón, según Ospina (2011), radica en la tradición asociativa de la población. La sociedad cotacacheña en sus diferentes espacios geográficos hace uso permanente de la organización como la forma de gestionar diferentes aspectos de su vida como parte de una colectividad.

En ese sentido, el cantón se encuentra distribuido en tres zonas etnogeográficas muy bien definidas: zona Andina, zona Urbana, y la zona de Intag. En cada una de ellas se producen diversas formas y propósitos de asociación, ya sean comunas, recintos,

barrios, grupos de jóvenes, asociaciones de artesanos, colectivos de mujeres, grupos culturales o deportivos, grupos de emprendedores, organizaciones ambientalistas y otras.

En el cantón, la forma de organizarse la población se encuentra en mayor medida determinada por la territorialidad de su procedencia. En la zona Andina, se encuentran asentadas las comunidades indígenas, las cuales forman parte de la UNORCAC; en la zona subtropical de Intag, la mayor organización se da alrededor de la defensa de la naturaleza y el impulso de alternativas de producción limpias, en este territorio la mayoría de organizaciones se encuentra integrada a la Corporación Toisán; en la zona Urbana la población se distribuye por barrios, que se agrupan en la Federación de Barrios, además de varias organizaciones sectoriales de menor tamaño como: organizaciones de mujeres, culturales, de jóvenes, deportivas, etc.

6.1. Zona Andina

En la zona Andina, la organización del territorio se encuentra liderada por la UNORCAC, organización de segundo grado que conforma el movimiento indígena y campesino de Cotacachi, se encuentra vinculada a en el nivel nacional a la FENOCIN, y en el ámbito provincial a su filial la Federación Indígena Campesina de Imbabura FICAPI.

En el ámbito político electoral, la UNORCAC se encuentra vinculada al Partido Socialista Ecuatoriano PSE, y en la década de los setenta y ochenta mantenía un fuerte nexos con el FADI, el cual aportó elementos ideológicos a la identidad colectiva de la organización indígena, la cual se identifica con la línea de la lucha campesina, antes que las visiones culturales.

Demográficamente, la población indígena del cantón de acuerdo al Censo 2010 (INEC 2010), suma un total de 16 235 personas, que corresponde al 40,55 % de la población del cantón, la mayoría distribuidas en 43 comunidades de la zona Andina que se encuentran regidas por la UNORCAC, lo que la hace la organización más grande de Cotacachi y le atribuye un importante peso político en razón de que de las comunidades de tradición sufragan en unidad, por lo que según (Lalander 2007, 214), la UNORCAC es la organización que pone alcaldes en Cotacachi.

El rol de agencia de desarrollo rural de las comunidades asumido ante la ausencia del Estado, fortaleció el vínculo de la población indígena con la organización.

Según el Estatuto de la UNORCAC, se reconocen como parte de su organización, las siguientes comunidades:

Tabla 7
Comunidades de la UNORCAC

Parroquia	Comunidad
Imantag	Piñan, Guananí, Pucalpa, Peribuela, Quitumba, Morlán, Ambi Grande, Colimbuela, Perafán
El Sagrario	Alambuela, El Cercado, San Pedro, Tunibamba, Piava chupa, Piava San Pedro, Pilchibuela, Ashambuela, Yambaburo, El Batán, Azaya, Topo Grande, Santa Bárbara, Itaqui
Quiroga	San Martín, Domingo Sabio, Guitarra Uku, Cuicocha Pana, Cuicocha Centro, San Antonio del Punge, San José del Punge, Cumbas conde San Nicolás, Arrayanes, Ugshapungo
Zona de Intag	Nangulví Bajo, Santa Rosa GM

Fuente: Propuesta Política y Plan Estratégico UNORCAC (2008, 29)
Elaboración propia

Además de los cabildos comunales, la UNORCAC se compone de una amplia variedad de grupos sectoriales según el siguiente detalle:

Tabla 8
Grupos sectoriales de la UNORCAC

Grupo sectorial	Denominación	Integrantes
Grupo de Mujeres	Comité Central de Mujeres de la UNORCAC	27 grupos
Grupo de Salud	Consejo Indígena de Medicina Ancestral “Hampik Warmikuna”	23 parteras y 19 voluntarias de salud
Grupo de Recursos Hídricos	Junta de Agua de Chumabi	6 comunidades
	Junta de Agua de Cambugan Independientes	6 comunidades
Grupo de Recursos Naturales y Ambientales	Comité Cuichic Cucha	12 comunidades altas
	Asociación de Profesores Ambientales	19 centros educativos comunales bilingües
Grupo de Jóvenes	Jóvenes Andinos	1 grupo intercomunal
Grupo de Deportes y Recreación	Comités y Clubes de Deportes y Recreación	58 clubes deportivos de hombres, mujeres y niños
Grupo de Producción no Agrícola	Runa Tupari Cía Ltda	16 alberguistas, 6 guías nativos, 5 comunidades
	Artesanías	Alrededor de 20 grupos
	Agroindustria	15 socios
Grupo de Producción Agrícola y Pecuaria	Productoras agroecológicas	150 productores/as
	Comité de Sanidad Animal, Apicultura	100 socios

Fuente: Propuesta Política y Plan Estratégico UNORCAC (2008, 33)

Elaboración propia

Con la proliferación de grupos sectoriales al interior de la UNORCAC, fruto de la experiencia organizativa ganada en el proceso, la organización amplió su cobertura y convocatoria, volviéndose un eje alrededor del cual gravitan los cabildos comunitarios, y una constelación de agrupaciones sectoriales que la han consolidado como la organización de organizaciones de mayor influencia en el cantón.

6.2. Zona urbana

La zona urbana se encuentra representada por la Federación de Barrios de Cotacachi FEBAC, organización que agrupa a 24 barrios de la cabecera cantonal, abarcando alrededor de 17 139 habitantes que según el Censo 2010 corresponde a la población de la cabecera cantonal de Cotacachi.

La Federación de Barrios se constituyó en 1999, mediante la ordenanza municipal de delimitación de los barrios de la ciudad, la cual fue impulsada por la Pre Federación de Barrios y la Asamblea de Unidad Cantonal.

Desde su proceso de conformación y su posterior constitución, la FEBAC ha estado vinculada a la AUCC, y ha tenido una importante presencia en la coordinación con

el Municipio para la puesta en marcha de obras de infraestructura, y con la Asamblea de Unidad Cantonal en procesos de formación de liderazgo y capacitación.

Esta organización, a diferencia de las organizaciones de las otras zonas, surgió de la necesidad de los barrios de coordinar con el gobierno local la implementación de obras; sin embargo, ha respaldado diferentes demandas de las organizaciones vinculadas a la Asamblea Cantonal, como los grupos de Intag en su lucha por la defensa de la Naturaleza.

Su presencia en los espacios de participación de la Asamblea Cantonal como las Asambleas Anuales, los procesos de planificación o el impulso a diversos programas y proyectos desde el Consejo de Desarrollo y Gestión de la AUCC, o los Comités Intersectoriales, ha sido permanente.

Tabla 9

Barrios que conforman la FEBAC

Parroquia urbana	Barrio
El Sagrario	San José, 24 de mayo, Riofrío Cachipugro, Plazoleta Martínez Oriental Fase 1, Oriental Fase 2, Central, La Compañía
San Francisco	La Banda, Diablo Calle, El Molino, El Coco, Caliente, San Francisco, La Pradera, El Ejido, Húmedo

Fuente: Municipio de Cotacachi, Plano de Barrios (2018)
Elaboración propia

6.3. Zona de Intag y Manduriacos

La zona de Intag y Manduriacos se encuentran en la zona subtropical del cantón. Con 11 502 habitantes, abarca el 28,8 % de la población del cantón, distribuida en seis parroquias rurales que albergan a setenta comunidades, cuya población se dedica a actividades agrícolas, ganaderas y en menor medida a actividades vinculadas al turismo comunitario y eco turismo.

De acuerdo a Ospina (2011; 4) antes del proceso participativo esta zona se encontraba sin atención municipal, y sus nexos económico-comerciales eran en mayormente con Otavalo. El surgimiento del proceso participativo de Cotacachi se dio al mismo tiempo del surgimiento de la activación organizacional inteña, la cual halló en el proceso un respaldo importante a sus reivindicaciones ambientalistas y de rechazo a la minería.

Entre los recursos más importantes de este colectivo estaba el contar con un importante número de activistas y dirigentes que habían desarrollado amplias capacidades para la gestión de proyectos con el apoyo de agencias de cooperación y asimismo lograr conectar apoyos internacionales para la lucha contra la minería. Pudiendo así consolidar un colectivo compuesto de alrededor de unas 1500 a 1700 familias en sus programas de apoyo productivo.

La organización de las familias no es del mismo tipo que el de las organizaciones indígenas de Cotacachi, donde el nexo que cohesiona a las comunas es la identidad cultural; mientras que en Intag las familias que integran las organizaciones presentan diversos tipos de adhesión.

Las organizaciones ligadas a este grupo, han logrado construir un proyecto económico territorial alternativo al minero y una red organizacional que ha mostrado capacidad de movilización, de propuesta y de gestión (López 2011).

La organización de la zona surgió a raíz del conflicto que se produjo por el interés de empresas transnacionales de explotar los yacimientos de cobre que se encuentran en el área. La gente de varias comunidades encontró en la organización la vía más idónea para poder resistir el poder de las empresas mineras que por más de treinta años han intentado entrar en la zona e iniciar operaciones (IICA 2013).

Al vincularse con el proceso participativo, encontraron importantes apoyos de las organizaciones y la propia AUCC que ha brindado un respaldo permanente a la lucha ambientalista de la zona, pudiendo citarse como ejemplo el apoyo en el proceso de declarar a Cotacachi como cantón ecológico como una forma de respaldo al proceso de resistencia que llevan los grupos inteños.

A través del proceso de desarrollo local que inició con la participación en Cotacachi, las organizaciones de Intag implementaron varias actividades encaminadas a generar un desarrollo alternativo basado en la producción limpia como la producción y comercialización de café orgánico vinculándose con redes de comercio justo de fuera del país; el turismo comunitario, y la producción artesanal ecológica.

En los espacios de participación de la Asamblea de Unidad Cantonal los grupos de defensa de la naturaleza asumieron el liderazgo de los temas ambientales que trascienden a nivel del cantón, generando varios dirigentes y activistas con altos niveles de especialización en temas ambientales y de minería (Movimiento Regional por la Tierra 2017).

A través de estas iniciativas las organizaciones de la zona se multiplicaron y conformaron la Corporación Toisán, un colectivo de nueve organizaciones enfocadas en diversas actividades de producción limpia y servicios turísticos impulsados como alternativa económica a la explotación minera.

A continuación, se detalla los grupos integrados en la Corporación Toisán:

Tabla 10
Grupos de la Corporación Toisán

Organización	Actividad	Integrantes
Asociación de Caficultores Río Intag AACRI	Comercialización nacional e internacional e impulsa el mejoramiento productivo del café, la investigación y el uso de la microbiología para la recuperación de la fertilidad natural y el manejo de plagas y enfermedades	Agrupa a 400 familias productoras de café orgánico.
Corporación Talleres del Gran Valle de los Manduryacus - CTGV,	Se especializa en la producción y comercialización nacional e internacional de productos agroindustriales, granos, productos frescos y de artesanías.	agrupa a 150 familias del valle de los Manduriacos, al occidente de la zona de Intag.
Defensa y Conservación Ecológica de Intag	Organización de hecho que ha liderado la incidencia social sobre la problemática minera, realiza educación ambiental y gestiona proyectos de conservación.	-
Cordinadora de Mujeres de Intag	Realizan artesanías, cosméticos, aceites esenciales, jabones, bordados, etc. Lidera una agenda política de género contra la violencia familiar y realiza incidencia social para que se respeten las conquistas de género a nivel de las parroquias y cantones de la región.	Agrupa a 14 grupos productivos de mujeres
Red de ecoturismo de Intag - REI	Prestan diversos tipos de servicios eco turísticos. Impulsa el desarrollo del turismo a través de su operadora comercial, promocionando y vendiendo paquetes turísticos que incluye los atractivos bosque, paisaje, ríos, termas, arqueología, cultura y tradición propios de la zona de Intag.	13 grupos comunitarios
Corporación de Productores Agropecuarios Intag sustentable- CORPAIS,	Asociación de productores principalmente de granos (Fréjol) que impulsa la organización de los productores de fréjol y maíz, su acopio y comercialización asociativa.	Agrupa a 97 familias
Corporación de Productores Agropecuarios Intag Leche - CORPIL,.	Organiza el acopio de alrededor de 3000 litros al día para su expendio y distribución a nivel de la región.	Agrupa a 120 productores y productoras de leche
Asociación de campesinos agroecológicos de Intag – ACAI,.	enfocadas a la implementación de granjas integrales con énfasis en la soberanía alimentaria y energética. 36 bodigestores instalados y un vivero forestal para producción de 100 000 plantas	78 familias
CORDESPRO -	Caja de ahorro y crédito Intag. Cooperativa jurídica que opera con ahorros locales y genera productos financieros bajo el paraguas de las organizaciones asociadas	

Fuente: Página web de la Corporación Toisán

Un elemento estratégico para el proceso organizativo de Intag ha sido el aporte de cooperación internacional y fundaciones extranjeras que canalizaron hacia Intag importantes recursos para el apoyo de los procesos productivos diversos que con enfoque de conservación ambiental y producción limpia se implementaron por las organizaciones sociales en Intag (López 2011).

En ese sentido, los recursos que requirió un proceso de la magnitud del implementado en Intag fueron muchos y las organizaciones desarrollaron capacidades para ubicar las fuentes y para lograr captar los financiamientos y llevarlos a su territorio.

De esa manera pudieron reunir alrededor del proceso organizativo un conjunto de cooperantes que dieron soporte técnico y financiero a las iniciativas de la organización, por mencionar algunos de ellos: la USAID, que aportó con el financiamiento del proyecto de producción y venta de tomate de árbol “Subir”, Ayuda en Acción que a través de la fundación PRODECI contribuyó con importantes fondos para el proyecto de producción, procesamiento y expendio de leche que logró conformar una red de 120 productores y un centro de procesamiento para la zona de Intag; la Cooperación Belga que aportó recursos para el proyecto de manejo de forrajes y ganado, así también en la comercialización de la carne (IICA 2013).

Con el paso del tiempo y avance del proceso de resistencia mantenido por las organizaciones ambientalistas de Intag, han sabido gestionar importantes apoyos políticos que han aportado de manera importante en diferentes momentos y desafíos que ha tenido enfrentar el proceso inteño.

De ese modo, a nivel nacional e internacional, han logrado conformar una red de apoyos por parte de otras organizaciones ambientalistas, con organismos de derechos humanos y académicos, que le han ayudado a posesionar sus procesos de resistencia en instancias de influencia en la opinión pública y a través de los cuales han logrado ganarse prestigio y presencia nacional e internacional.

Así, luego de tres décadas de acción en defensa de la naturaleza, las organizaciones agrupadas en la Corporación Toisán han logrado consolidarse como el proceso organizativo de mayor influencia de la zona de Intag y Manduriacos.

7. La planificación participativa

La planificación desde el proyecto de gobierno se estableció como el motor de la gestión pública, siendo el Plan Nacional de Desarrollo el eje de toda la institucionalidad

de gobierno, y estableciendo a los a los planes de desarrollo local el pivote del accionar de los gobiernos de todo nivel territorial.

En ese sentido, desde los planteamientos mismo del proyecto de la Revolución Ciudadana se planteaba a la “Planificación democrática” (Alianza País 2006, 18). Como el eje de gestión, ya que la planificación conformaría un sistema articulado por todos los niveles de gobierno local que formaría una sola columna vertebral coordinando todos los territorios apuntando todos a los mismos objetivos de desarrollo.

En ese sentido, el Plan Nacional de desarrollo opera a manera de una columna vertebral a la cual tiene que anclarse de manera obligatoria la planificación de todos los gobiernos autónomos descentralizados, conformando toda una red jerarquizada de planificación, mediante la cual el Ejecutivo a través de su oficina de planificación ejecuta lo que (Miller y Rose 2010) denominan como “gobernar a distancia”, y estableciendo a Senplades como la cabeza que dirige a través de una amplia variedad de instrumentos técnicos la gestión de los gobiernos locales, los cuales mediante mandato constitucional deben alinear sus objetivos y operaciones a los objetivos que le señalaba el Plan Nacional de Desarrollo. De ese modo, los programas, proyectos y acciones de todos los niveles de gobierno tienen una dirección centralizada.

Una de las características adjudicada a la planificación nacional y local fue que esta debía ser participativa, por tanto, la elaboración y seguimiento de los instrumentos más importantes de planificación como el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno central y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben realizarse con la participación de la ciudadanía.

7.1. Narrativa estatal sobre planificación participativa nacional y local

Parte de las prácticas de gobierno según Miller y Rose (2010, 275) son las narrativas de gobierno a través se tejen los discursos que construirán campos de verdad dentro de los cuales las narrativas de gobierno establecerán planteamientos retóricos para la justificación de la intervención del ámbito a ser gobernado, en este caso, la planificación participativa.

La narrativa construida alrededor de la planificación participativa desde el gobierno era muy amplia en retórica de derechos y se promovía desde un discurso que daba un rostro muy social a la propuesta de gestión de la planificación. Desde Senplades se planteaba en los siguientes términos:

La finalidad de la Participación Ciudadana en la planificación pública, es promover la intervención ciudadana en la formulación, implementación y evaluación de los diversos planes sectoriales y territoriales que se elaboren en los tres niveles de gobierno, articulados al Plan Nacional de Desarrollo y a la Estrategia Nacional de Desarrollo del país. Da lugar a la asunción social de responsabilidades públicas, conjuntamente con el ejercicio de los derechos ciudadanos encaminados al fortalecimiento de la cogestión pública. (Senplades 2012, 3)

De acuerdo con Miller y Rose (2010, 275) las argumentaciones del gobierno corresponden a prácticas mediante las cuales se representan las idealizaciones formuladas por las autoridades, y con su uso se propende la justificación y aceptación de tales idealizaciones como nuevo campo de realidad. En el caso de la planificación, establecida por el proyecto político que la Constitución de Montecristi buscaba implementar, se la determinó como la principal herramienta estatal para lograr el desarrollo, y la participación ciudadana en la planificación fue dispuesta como un principio mismo del nuevo Estado planificador que se inauguró con la Constitución del 2008.

En función de este principio, desde el discurso oficial se proponía la implementación de la participación ciudadana en el proceso planificador para el logro de los siguientes propósitos:

- Facilitar la intervención de las diversas expresiones de la ciudadanía para asegurar la calidad de la gestión estatal de servicios públicos y sus instrumentos: planes, programas, presupuestos, proyectos.
- Fomentar la deliberación pública acerca de las opciones del desarrollo nacional, regional y local como parte de la nueva gestión pública democrática.
- Proveer los mecanismos participativos para la incidencia de la ciudadanía en la formulación de las políticas y estrategias públicas sectoriales y territoriales, en los niveles nacional, regional y local de gobierno. (Senplades 2012, 4)

Cabe señalar que el diseño de la retórica implementada en el ámbito de la planificación por parte del régimen de Alianza País, se presentaba de un modo diferente en el campo de la participación, en el cual ponía el valor de los aportes ciudadanos por sobre los conocimientos de los técnicos y especialistas que la dirigían, mientras que la retórica utilizada para resto de espacios en los que buscaba gobernar promovía la imagen de un estado que es la esencia de la eficacia (Nicholls 2015, 9), manejado por técnicos del más alto nivel.

Así se puede apreciar en los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 que en su discurso daba mayor relevancia al ciudadano en la construcción de la planificación, por encima de los técnicos, de la siguiente manera:

Tradicionalmente las experiencias de planificación nacional han sido un proceso de especialistas y funcionarios públicos. El Gobierno Nacional se ha comprometido a impulsar un amplio proceso de participación social, en el que no hay cabida para una planificación confiscada por especialistas y expertos. Es una prioridad el recoger la voz de aquellos que nunca han tenido la oportunidad de expresar sus sueños, aspiraciones y cosmovisiones. Sin embargo, éste también es un proceso que se construye y requiere la generación de capacidades institucionales, más allá de la buena voluntad de sus gestores.¹ (Senplades 2007, 76)

Mientras que para los otros ámbitos que no involucraban la participación se difundía de manera muy enfática y ostentosa por parte del Ejecutivo la imagen de muy alta eficacia que Carlos de la Torre (2013) denomina como “tecnopolista”, mediante la cual el gobierno se auto retrataba ante la población como un equipo de profesionales de muy alto nivel, respecto de lo cual De la Torre señala:

La mayoría de los altos funcionarios del gobierno de Correa tienen posgrados. De los treinta y siete funcionarios que ocupan las posiciones más altas, de acuerdo al organigrama del gobierno nacional y a sus páginas web, veintinueve han realizado estudios de posgrado, doce han hecho cursos de doctorado y ocho —incluido el presidente— terminaron su doctorado. Este gabinete dominado por personas con méritos académicos se da en un país en el que en el 2010 había 358 profesores universitarios con título de PhD. En Venezuela, de acuerdo a información recogida en las páginas web sobre el organigrama del Estado, de veintinueve autoridades, veinte tienen estudios de grado y sólo siete de posgrado. (33)

A través de estos elementos discursivos utilizados como aparatos intelectuales para la producción de verdad (Rose y Miller 2010, 277), el Estado apuntaba a la conformación de un régimen de verdad (Rose 2000, 145) respecto de la planificación, para el gobierno de la misma, a la vez que iba conformando un campo de gobierno de la participación, ya que la implementación de los procesos de participación en las instancias de planificación establecía el cálculo y desarrollo de tecnologías y técnicas metodológicas para la conducción de la participación de la población.

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

7.2. Tecnologías de gobierno de la planificación participativa

Para hacer posible el gobierno a distancia de la planificación de todos los niveles territoriales de gobierno, se conformó el Sistema Nacional de Planificación el cual mediante una serie de mecanismos técnicos haría posible dirigir bidireccionalmente la planificación y la participación a la vez.

El sistema, por una parte guiaría la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y por otro: orientaría la realización de los planes y programas de la amplia variedad de carteras de Estado, dispondría la producción de información y conocimientos para la permanente elaboración y mejoramiento de las herramientas técnicas de planificación de las diferentes instancias de gobierno, estaría a cargo del seguimiento y evaluación de la ejecución de la planificación, los programas, proyectos y actividades de las diversas entidades, establecería los lineamientos respecto de los cuales se definiría la inversión pública, y elaboraría permanentemente instrumentos técnicos y metodologías de gestión pública y de toma de decisiones a los cuales tenían que regirse los diferentes niveles de gobierno.

Fue precisamente la participación ciudadana en espacios destinados a la planificación, con los que el gobierno de Alianza País emprendió hacia el uso de los mecanismos y tecnologías participativas mucho antes de la elaboración y puesta en vigencia de la Constitución del Buen Vivir, implementando espacios de participación a través de talleres de consulta destinados a la elaboración del Plan de Desarrollo 2007.

Según Senplades (2012, 4) en la primera etapa de estos talleres se convocó a la ciudadanía a participar en la el diseño de políticas y en la priorización de la intervención en función de objetivos de desarrollo, mediante 69 espacios de consulta en diferentes ciudades: Quito, Guayaquil, Babahoyo, Cuenca, Salitre y San Cristóbal. Las mesas de consulta se implementaron sectorialmente en una amplia gama de temáticas: acceso a la justicia, ciencia y tecnología, agua, recursos naturales, género, niñez y adolescencia, pueblos indígenas, educación, trabajo y empleo, juventud, y otras.

En la segunda etapa de las mesas de participación, el trabajo con diversos grupos de la sociedad, convocados se enfocó en el análisis de los resultados del proceso en su totalidad. Todo este proceso de consulta involucró la participación según de 2500 personas (Senplades 2007, 77).

Con este temprano despliegue de ejercicios participativos, se hacía notorio cómo entre las filas del gobierno se hallaban funcionarios y especialistas con amplios

conocimientos y trayectoria en procesos de participación y planificación, ya que muchos venían de una variedad de experiencias participativas locales exitosas, mientras que otros provenían de importantes trayectorias académicas en el estudio de la participación ciudadana, quienes asimismo estarían a cargo de la construcción de los mecanismos y tecnologías participativas que se establecerían en la Constitución y posteriores leyes.

En cuanto a la institucionalidad para el gobierno del ámbito de la planificación participativo, se estableció a la Secretaría Nacional de Planificación como la entidad encargada de la elaboración de las técnicas e instrumentos a través de los cuales se ponga en operación el sistema de planificación, en los siguientes términos establecidos en el Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas públicas:

De los instrumentos de planificación.- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en su calidad de ente rector de la planificación nacional y el ordenamiento territorial, y como ente estratégico del país, emitirá directrices y normas para la formulación, articulación, coordinación y coherencia de los instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial, de manera que se asegure la coordinación de las intervenciones planificadas del Estado en el territorio, así como la verificación de la articulación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno. (EC. 2010, art. 5)

Para el nivel local, la Ley de Planificación y Finanzas Públicas ubicó como autoridades y encargados del gobierno de la planificación del territorio a los GAD de los diferentes niveles en los siguientes términos:

Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. - La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. (EC 2008, art. 12)

Según lo establecido por el marco legal, el gobierno de la planificación participativa se distribuye desde el nivel nacional hacia el local, bajo el mecanismo de gubernamentalidad multinivel. Senplades como rector de la planificación en las entidades estatales: calcula, diseña las metodologías, herramientas, técnicas, y diversidad de formatos.

Al gobierno a distancia de la planificación que implementa la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo se sumarían otras carteras de Estado como el Ministerio de Finanzas que para garantizar la realización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, no realizaría las transferencias

del Presupuesto General del Estado que les correspondían a los gobiernos locales; mientras que por el lado de los gobiernos locales se debía cumplir con el acogimiento a los mecanismos determinados desde el nivel nacional de gobierno de la planificación, además de encargarse en lo local de definir las mecánicas con las cuales operativiza la participación y la planificación en su circunscripción territorial.

De esa manera se producía la creación del espacio gobernable de la planificación participativa a través de un régimen de gubernamentalidad multinivel de la planificación participativa como señala (Dugdale 2017, 103) al indicar que la gobernanza multinivel actúa como una tecnología gubernamental para la administración compartida de territorios, la cual asigna y promueve funciones y autoridad a través de las jurisdicciones, siendo mayor su utilidad en campos donde las funciones y la autoridad de los diferentes niveles de gobierno a los que les son distribuidas las competencias, se superponen, como fue el caso de la planificación participativa del desarrollo.

Los espacios diseñados para la puesta en marcha de la participación en la planificación se establecieron en los niveles: nacional, intermedio y local de gobierno como se indica a continuación.

Tabla 11
Espacios de participación en la planificación por niveles de gobierno

Niveles de planificación	Productos	Instancias de participación	Alcance de la participación
Nacional	Plan Nacional de desarrollo	Consejos Nacionales para la igualdad Consejos consultivos sectoriales Diversos espacios de consulta para el diseño y actualización del Plan Nacional de Desarrollo	Formulación de políticas nacionales
Intermedio	Planes Regionales o Zonales de Desarrollo Territorial	Consejos Regionales de Planificación con participación ciudadana Asambleas Regionales e instancias de la sociedad civil	Consulta y concertación de tendencias regionales Formulación de políticas regionales
	Planes de Desarrollo Provincial	Asambleas provinciales Consejos Seccionales de Planificación	Establecimiento de Prioridades Provinciales Formulación de políticas provinciales
Local	Planes Distritales y Circunscripciones	Consejos Seccionales de Planificación Asambleas Ciudadanas Territoriales e instancias de la sociedad civil	Formulación de políticas territoriales Acuerdo de estrategias locales

Planes de Desarrollo Cantonal	Consejos Seccionales de Planificación Asambleas Cantonales e instancias de la sociedad civil	Formulación de Políticas de Desarrollo Local Demandas y prioridades locales
Planes Parroquiales	Consejos Seccionales de Planificación Asambleas Ciudadanas Parroquiales e instancias de la sociedad civil	Formulación de políticas parroquiales Acuerdo de estrategias territoriales

Fuente: Senplades, La Participación Ciudadana para la Vida Democrática (2012, 9)
Elaboración propia

Entre los diferentes instrumentos de planificación expuestos y que han sido calculados y diseñados para el gobierno de la planificación y la participación, es el Plan de Desarrollo Cantonal el de interés para este estudio y el Consejo de Planificación, los cuales se detalla a continuación.

7.2.1. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)

De acuerdo al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010, 41) el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal es el principal instrumento de planificación cantonal, y la principal herramienta para la gestión del territorio de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales. A este instrumento le corresponde orientar las intervenciones realizadas por el sector público.

El PDOT es un documento eminentemente técnico que de acuerdo con los principios establecidos para la planificación debe realizarse con la participación de la ciudadanía, la cual debe acompañar el proceso de elaboración que tiene como finalidad la elaboración de tres grandes componentes:

Un diagnóstico, el cual debe recoger y describir la situación en cuanto a inequidades en el territorio, la caracterización de los asentamientos humanos, la identificación de las actividades económicas, productivas, los espacios de riesgo y el patrimonio del cantón, la identificación de los proyectos de carácter estratégico nacional que se encuentren realizándose en el cantón, el relacionamiento con los cantones aledaños y la descripción del actual modelo territorial.

La propuesta, que describe la visión que se plantea el cantón al mediano plazo, los objetivos con sus correspondientes estrategias, políticas, resultados, las metas que aspira la propuesta, programas e indicadores, y el modelo territorial deseado.

El modelo de gestión, que establece las estrategias a través de las que realizará el cumplimiento de lo planteado. Este plan, adicionalmente deben tener en consideración las planificaciones de niveles superiores e inferiores de gobierno. (Secretaría Técnica Planifica Ecuador 2019, 16)

La elaboración del PDOT se encuentra a cargo de un equipo técnico, mientras que la participación ciudadana se produce a través de mesas de trabajo en donde se van definiendo los lineamientos generales de cada uno de los ámbitos que recoge el plan, los cuales serán desarrollados por el equipo técnico a cargo de la elaboración. Los resultados finales se ponen nuevamente en conocimiento de la ciudadanía, la cual puede requerir ajustes o ratificar lo desarrollado por los técnicos a cargo.

Tal como se puede apreciar, el proceso de construcción del plan de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal es un espacio de alto contenido técnico, en el que para participar de manera efectiva, la ciudadanía requiere un acervo de conocimientos y criterios que le permitan entender y proponer en este espacio dispuesto para el ejercicio de su derecho; sin embargo, tal conocimiento y preparación no es frecuente en la ciudadanía y su participación debe limitarse a aportes muy generales y superficiales.

De ese modo puede notarse cómo el espacio de la planificación participativa, aunque es un espacio abierto para la intervención ciudadana, en la práctica se hace visible que es un espacio especializado en el que el ejercicio del derecho de participación se ve reducido, no por prácticas de exclusión implementadas por las autoridades, sino por las propias limitaciones que la preparación de la ciudadanía podría plantear.

De ese modo puede verse en el gobierno de la participación lo señalado por (Rose y Miller 2010, 272) que mencionan que “el poder no se trata de imponer restricciones”, ya que en el caso de los espacios de planificación participativa el campo está abierto para la intervención ciudadana en la definición de las directrices respecto del cantón que al ciudadano le interesaría construir. De esa manera, el Gobierno se muestra como un dominio de conocimientos.

7.2.3. La planificación participativa en Cotacachi

La experiencia participativa de Cotacachi nace con el proceso de planificación participativa implementado por iniciativa de la alcaldía en el año 1996. Al respecto Fernando Guerrero (1999 citado en Muñoz) señala:

El Plan Participativo de Desarrollo Cantonal, en el cual se ha favorecido la participación ciudadana, sin discriminaciones de raza, clase, género o ideología. Mediante la convocatoria de varias asambleas cantonales y de diagnósticos zonales participativos, ha logrado elaborar un plan de desarrollo que busca recoger las demandas del conjunto de la población. En el marco de ese plan han comenzado a trabajar mesas temáticas de

concertación en las cuales los diversos actores buscan consensuar propuestas de desarrollo. (45)

La cita anterior da cuenta de la experiencia y el conocimiento respecto de la planificación participativa para el desarrollo que se tenía doce años antes de la promulgación de la Constitución. De ese modo, la ciudadanía había acumulado a través de los años amplios conocimientos en torno a la gestión pública local, metodologías de participación y planificación.

Al llegar la disposición constitucional de realizar planificación local participativa, los actores sociales de la localidad ya llevaban casi una década y media de adelanto en el manejo de los artilugios de la planificación local, al ser uno de los primeros cantones en la iniciativa de planificar su desarrollo, y cuyos instrumentos se exportaron hacia otros gobiernos seccionales, a los cuales los técnicos de la Asamblea de Unidad Cantonal asistían en la puesta en marcha de los proceso elaboración de planes de desarrollo participativos.

7.2.3.1. El plan de desarrollo cantonal

“El ‘Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi. Un Proceso Participativo’ es un documento que intenta recoger los intereses y las aspiraciones de la mayor parte de los pobladores del cantón, esto es, de las zonas andina, subtropical y urbana” (Guerrero 1999, 122).

Como se mencionó, la experiencia participativa de Cotacachi arranca precisamente vinculada a un proceso de planificación, en el año 1996 cuando, el derecho a la participación no se encontraba estipulado en la Constitución vigente. Fue en tales circunstancias que el alcalde Auki Tituaña, propuso la iniciativa de planificar el desarrollo en el cantón, implementando para ello mecanismos de consulta a la población, los cuales con el tiempo irían tomando la forma de espacios de participación bien estructurados y con muy elaboradas metodologías.



Figura 4. Portada del Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi 1997

Según Santiago Ortiz (2004, 124), en ese entonces Cotacachi figuraba entre los cantones con mayores índices de pobreza, sobre todo en el sector rural comprendido por comunas indígenas que corresponden casi a la mitad de la población cantonal; a lo que se sumaba la zona de Intag, conformada en su gran mayoría por campesinos que no tenían acceso a servicios básicos.

Es bajo esas circunstancias que la convocatoria de la autoridad local ganó mucha aceptación, ante la posibilidad de las comunidades y recintos de ser escuchados y que sus necesidades puedan llegar a ser atendidas. De esa manera la participación ciudadana en el cantón nace como un mecanismo ligado a la posibilidad de mejorar las condiciones de sectores del cantón cuya exclusión era una condición de larga data, la cual podría ir superándose desde espacios como los de la planificación.

En efecto, la planificación participativa ha sido la columna vertebral del proceso [...] Con la planificación participativa, la construcción de una visión colectiva de desarrollo local con identidad y sustentable fue posible y se alimentó de las experiencias, vivencias, saberes y prácticas de los actores, así como de sus iniciativas de autogestión de base. (Ospina 2011)

La planificación participativa cuenta con dos herramientas maestras: el Plan de Desarrollo Cantonal (1997) y, desde el 2002, el Presupuesto Participativo Municipal que establece los recursos para operativizar las propuestas generadas por los actores. El plan nace desde una serie de talleres de diagnóstico que definen una serie de directrices

enfocadas al mejoramiento de las condiciones de la vida de los ciudadanos, que considerando la diversidad cultural del cantón procuraba un desarrollo de relaciones armónicas entre los seres humanos y la naturaleza, impulsando y consolidando la participación organizacional de la población, y fomentando una administración local eficiente. (Ortiz 2004, 124). Al respecto, el Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi (1997) señalaba:

Como parte de este proceso se ha realizado diez Talleres de Diagnóstico Participativo en las zonas Andina, Subtropical y Urbana: cuatro eventos interculturales; dos Foros sobre Medio Ambiente, un Diagnóstico Organizacional de la Asamblea de Unidad Cantonal, con la finalidad de crear conciencia entre los ciudadanos de la necesidad del aporte de todos los actores para encontrar soluciones a los problemas del Cantón, considerando que estos no son de responsabilidad exclusiva del Municipio. (19)

Bajo estas directrices, la tradición organizativa del cantón apuntalaba el plan desde diversos sectores: las organizaciones campesinas indígenas y de la zona de Intag identificados con varias líneas de acción del plan como: salud, seguridad alimentaria, medicina tradicional, servicios básicos, medio ambiente. A través de ellos canalizaron sus esfuerzos y las capacidades de sus territorios a lograr las metas trazadas, mientras otros grupos como los artesanos o los emprendedores turísticos se sumaron a las iniciativas dirigidas a fomentar la producción y la economía del cantón.

De esa manera, la participación creció en Cotacachi bajo una concepción amplia de corresponsabilidad, que llevaba a la participación a ser una actividad permanente de las organizaciones, antes que a concebir la participación como un espacio de consulta en el que aportaban con sus criterios y al finalizar las mesas de trabajo, finalizaba la participación hasta el próximo encuentro (Ospina 2011).

Un aspecto importante de la experiencia tiene que ver, sin duda alguna, con la presencia de organizaciones sociales rurales (comunales y organizaciones de segundo grado) y, en menor medida, urbanas en la identificación de sus problemas socioeconómicos, dentro de un proceso de planificación participativa. (Guerrero, 1999, 144)

El apropiamiento que se produjo del proceso de planificación por parte de las organizaciones de Cotacachi, provocó la multiplicación de instancias de planificación sectoriales integradas por los representantes de las organizaciones sociales, la Asamblea de Unidad Cantonal, y autoridades y funcionarios del gobierno local, quienes conformaron los siguientes consejos:

Consejo Intersectorial de Educación

Consejo Intersectorial de Gestión Ambiental y Manejo de RR.NN.

Consejo Intersectorial de Producción Agropecuaria

Consejo Intersectorial Artesanal

Consejo Cantonal de Salud

A través de los consejos se desarrollaron otros procesos de micro planificación participativa para la elaboración de planes de desarrollo sectoriales.

Con el avanzar de la experiencia los consejos intersectoriales ejecutaron programas y proyectos, como el caso del Consejo Cantonal de Salud que impulsó la descentralización de la competencia de salud en Cotacachi en el año 2004, o el Programa de Alfabetización “Yo sí puedo- Ñuka Ushanimi” impulsado por el Consejo de Intersectorial de Educación, mediante el cual en Cotacachi logró revertir sus elevados índices de analfabetismo, señalando al respecto María Arboleda:

El proyecto Yo Sí Puedo, ejecutado con la cooperación del Gobierno de Cuba, convirtió a Cotacachi en el primer “territorio libre de analfabetismo” del país (pasó del 22,3 a 3,4 % de la población de 15 años y más, la mayoría mujeres), ejemplo que está siendo emulado por 22 municipios ecuatorianos, entre ellos 4 de Cotopaxi. (Arboleda 2006, 170)

Con esa cosecha de logros fue proliferando la planificación participativa, llegando a producirse, según Cevallos (2015), una treintena de otros planes, entre los que los cuales se hallan: el Plan de Desarrollo Cantonal de 1997, ocho Planes de Desarrollo Parroquial, el Plan de Vialidad Cantonal; de las organizaciones indígenas: El Plan de Desarrollo de la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi UNORCAC, el Plan de los Jóvenes Andinos; el plan de Niños y Adolescentes, el Plan de la Federación de Barrios, el Plan Estratégico del Comité de Gestión Ambiental, el Plan Cantonal de Salud, además de las actualizaciones del Plan de Desarrollo Cantonal.

A tal punto llegó el auge y el interés de las organizaciones por la planificación participativa que empezaron a implementar la construcción de planes elaborados participativamente para sus propias organizaciones.

En esa dinámica, las organizaciones y la Asamblea de Unidad Cantonal, además de ganar experiencia participativa en planificación del desarrollo cantonal, acumulaban destrezas en el diseño y ejecución de proyectos, a la vez que sumaban conocimientos de administración pública.

Con todo ese caudal de capacidad técnica que iban acumulando las organizaciones, los debates en los procesos de planificación adquirían niveles cada vez más altos, en el sentido de que las autoridades y técnicos municipales ya no eran los únicos con el conocimiento especializado para en la elaboración de planes de desarrollo, sino que los miembros de las organizaciones habían ganado mucha formación y experticia con la que podían estar a la altura de los profesionales y especialistas en los debates del proceso de elaboración de los planes.

En ese sentido, la primera presidenta de la Asamblea de Unidad Cantonal, expresa que cuando empezó el proceso de participación en Cotacachi, obviamente las capacidades e instrucción en los temas y mecanismos de planificación eran escasos en la gente; sin embargo con el avance del proceso, ganaron mucha formación, al punto de volverse un desafío importante para el municipio y sus funcionarios que dirigían el desarrollo de los espacios de participación, ya que la ciudadanía venía con propuestas propias y argumentos sólidos sobre la importancia de que sus planteamientos sean tomados en cuenta, por sobre otros que la autoridad municipal intentaba impulsar.

En esas condiciones de formación, varios grupos, como los de mujeres, ya no se conformaban con proponer y que se tome en cuenta algún proyecto pequeño dirigido a la realización de talleres de capacitación en derechos; sino que ya planteaban propuestas de mucha mayor magnitud como programas de salud alternativa, o implementar proyectos de maternidad alternativa en comunidades; los jóvenes ya planteaban gestionar la puesta en marcha de una extensión universitaria para la zona de Intag, superando las capacidades del gobierno local e incomodando los planes políticos de la autoridad.

Además que el nivel de formación alcanzado por las organizaciones y sus miembros llegó a provocar el recelo político de la autoridad, en el sentido que ya no era solo él el único con capacidad de propuesta y gestión, y la gente que empezaba a liderar diversos procesos iba ganando criterio propio además de perfil político organizacional, que en los espacios de planificación participativa ya no miraba a la autoridad en un alto pedestal, sino que a través de la formación había desarrollado una nueva identidad y capacidades que miraba a la autoridad como igual.

En ese sentido, se producía lo que señala Roy (2009, 163) al mencionar que, a través de la formación ciudadana, entendida desde la gubernamentalidad civil como tecnologías de gobierno de abajo hacia arriba, las poblaciones llegan a mirarse a sí mismas como comunidades capaces de resistir las tecnologías de poder estatal.

En ese sentido, el gobierno de los espacios de planificación participativa que el alcalde y su equipo de técnicos habían iniciado, dejaba de ser exclusivo de ellos, sino que los actores sociales mediante la experiencia y el conocimiento ganado empezaban a ejercer poder en las instancias participativas.

Cabe mencionar, que todo este proceso de implementación y proliferación de la planificación participativa para el desarrollo cantonal que se produjo en Cotacachi, no se dio bajo un marco legal que respalde la realización de tal proceso, y en contados casos que lo requerían se respaldó algunas iniciativas surgidas del proceso mediante la promulgación de ordenanzas municipales.

Y sería esa no necesidad de leyes que den soporte a las distintas iniciativas que surgían del proceso participativo, el factor que determinaría que la participación en Cotacachi descansa sobre el acuerdo y el compromiso de los actores sociales y políticos del territorio, tallando de esa manera en el tejido social de Cotacachi una tradición participativa basada en la legitimidad que su trayectoria de trabajo por el desarrollo cantonal ganaron las organizaciones y la Asamblea de Unidad Cantonal surgida del proceso como la institución participativa (Avritzer, Las instituciones participativas en el Brasil Democrático 2010) y eje de la experiencia. Esa legitimidad se volvería un principio del funcionamiento de la participación de las organizaciones sociales en Cotacachi, la cual más adelante, se convertiría en su bandera de lucha contra los intentos de exclusión que en posteriores años se producirían sobre el proceso participativo en el cantón.

Fue en esas condiciones en las que llegó el nuevo momento participativo al Ecuador y a Cotacachi al establecer la Constitución a la planificación participativa como mandatoria para todos los niveles de gobierno, obligando a los municipios a elaborar planes de ordenamiento territorial con la participación de los ciudadanos.

Al respecto menciona el Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2004-2009, que la llegada de las nuevas disposiciones constitucionales y legales respecto a la participación no tomó por sorpresa a la AUCC ni a sus organizaciones (expresando entre risas la ex autoridad de la Institución Participativa que la gente de Correa había copiado el modelo de participación que inventó Cotacachi) ya que no solo conocían y manejaban el modelo planteado, sino que de antemano la Asamblea Cantonal y sus organizaciones ya llevaban adelante un proceso de preparación respecto de toda la carga de contenidos de la Constitución y las nuevas leyes respecto de la participación, al punto de ya ir desarrollando lineamientos en relación de lo que debería ser el nuevo sistema de participación cantonal de Cotacachi.

7.2.3.2. El primer PDOT en Cotacachi

En el 2009, año en el que asume el poder municipal una nueva autoridad, después de tres periodos seguidos de gobierno de Auki Tituaña, con quien las relaciones de las organizaciones de la participación se habían enfriado al punto de producirse la ruptura expresa entre el Municipio y la Asamblea de Unidad Cantonal, en función de lo cual, la AUCC, por el crecimiento y la sostenibilidad que había ganado durante los 12 años que llevaba de existencia, continuó ejecutando sus espacios de planificación participativa y ejecutando lo que se había determinado en ellos con los presupuestos obtenidos mediante la captación de fondos de cooperación internacional y algunas alianzas estratégicas con varias ONG que durante el desarrollo de la experiencia le habían provisto a la AUCC y organizaciones sociales, autonomía presupuestaría para el funcionamiento de sus espacios de participación y para el avance de sus programas.

Al llegar la nueva autoridad municipal electa para el periodo 2009-2013, todavía no se habían promulgado las leyes que darían operatividad a las disposiciones que en materia de planificación establecía la Constitución aprobada unos meses antes. Sin embargo como las leyes que darían operatividad a la planificación, se encontraban entre las que las Disposiciones Transitorias de la Constitución, el Legislativo Nacional se encontraba en la obligación de, en el plazo de seis meses, elaborar del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Código de Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (Constitución de la República del Ecuador 2008, Disposición Transitoria Ddécimo Quinta), las cuales entraron en vigencia en el 2010.

Esto implicaba para el nuevo alcalde Alberto Anrango, que en su periodo de gobierno le correspondía la responsabilidad y el desafío de inaugurar el nuevo modelo de planificación participativa en Cotacachi.

Anrango inició su administración en un buena amistad con la Asamblea Cantonal y las organizaciones, con algunas de las cuales mantenía una alianza política como la UNORCAC, ya que Anrango tenía un vínculo directo con la organización haber sido parte de sus fundadores, a la vez que su hijo era en ese entonces el Presidente de la organización, de tal manera que la organización asumía al alcalde como el representante de sus intereses en el Municipio; y contaba además con otra alianza política con la dirigencia de la Federación de Barrios de Cotacachi.

En estas condiciones, la proyección respecto de la planificación participativa del desarrollo en Cotacachi en la implementación del nuevo modelo de plan provocaba una muy positiva expectativa, en base de la cual se asumía entre las organizaciones y la AUCC que por la trayectoria organizativa del nuevo alcalde, el Municipio reconocería la trayectoria de la participación en el cantón y la legitimidad de las organizaciones y la institucionalidad participativa en el proceso de elaboración del primer Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de Cotacachi.

Sin embargo, al pesar sobre la cabeza municipal la presión de la línea política del movimiento político del presidente Rafael Correa, al cual pertenecía el alcalde, iría cambiando los acuerdos con las organizaciones y determinando nuevos rumbos para el actuar político del Municipio, en el sentido de que había planteamientos de política nacional que eran diametralmente contrarios a la raigambre organizativa y ambientalista que había tomado el proceso participativo en el cantón, los cuales chocaban con la política extractivista del Ejecutivo y de su indisposición hacia las organizaciones que no se sumaban a su línea política.

Esta situación iría tensando las relaciones entre Municipio, Asamblea de Unidad Cantonal y organizaciones no aliadas al alcalde. Al punto que al llegar el 2011, año en el que, habiendo sido ya aprobadas las leyes que daban arranque a la planificación participativa, la posición de las partes ya había sufrido severos cambios.

Para la puesta en marcha del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, el Municipio había ya determinado una posición de no reconocimiento a la Asamblea de Unidad Cantonal dentro del nuevo modelo de planificación participativa junto a organizaciones de la participación no alineadas a la política del Gobierno central y al Municipio.

Según Merry (2001, 19) este tipo mecanismos de ordenamiento social que toman como base la exclusión de ciertos actores de los espacios que se intenta gobernar, se denomina como “gubernamentalidad espacial” a las prácticas de gobierno del espacio que ocupan las personas, evitando así administrar directamente a los individuos. De ese modo, en lugar de intentar dirigir la conducta de los actores participativos no alineados, el Municipio intentaba realizar un control social excluyendo de los espacios de planificación participativa a los actores no deseados.

Sin embargo, de esta situación, para poder el Municipio administrar este nuevo espacio de gobierno que se había establecido en el campo de la planificación del desarrollo local, requería un elemento fundamental que los estudios de

gubernamentalidad señalan como primordiales para el ejercicio del poder, como lo es el conocimiento, ya que de acuerdo a Foucault (1991, 87) las formas de conducir el Estado moderno se encuentran basadas en conocimiento experto.

Esta primera puesta en marcha de la planificación participativa para la elaboración de los PDOT, significó un enorme desafío de mucha proporción para una gran cantidad de Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Ecuador, cuyas autoridades y técnicos eran novatos en el manejo de espacios y metodologías de participación ciudadana. En ese entonces, el Gobierno central estableció a los GAD como fecha límite para la entrega de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento territorial, el 31 de diciembre de 2011.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados enfrentaron importantes complicaciones al momento de llevar a cabo la planificación participativa, al punto que, a nivel nacional según datos de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, para noviembre de 2012, 181 de los 221 cantones del Ecuador disponían de un Plan de Desarrollo aprobado, y únicamente 183 cantones poseían un Plan de Ordenamiento Territorial. Poniendo en evidencia que, en el Ecuador, aproximadamente a un 80 % de municipios no habían logrado realizar sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Senplades 2013).

Para la puesta en marcha de la elaboración participativa del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cotacachi, se había determinado por parte del municipio, según la presidenta de la Asamblea de Unidad Cantonal 2009-2013, no tomar en cuenta a la Institución Participativa, así como también a las organizaciones ambientalistas de Intag que mantenían un proceso de resistencia a los intentos estatales de desarrollar minería de gran escala en la zona; sin embargo, el Municipio se encontró con una compleja realidad, ya que el desafío de sacar adelante un proceso de planificación participativa no era suficiente el tener conocimientos técnicos, lo cual el municipio hubiese podido resolver con la simple contratación de un experto, sino que además del conocimiento y expertos, el proceso requería la coordinación con un amplio número y variedad de actores de los diferentes territorios del cantón; a eso, se sumaba el avance de los tiempos que el Estado Central había determinado para la entrega de los PDOT y con ellos proceder a realizar las transferencias económicas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que cumplan con la disposición emitida por el Ejecutivo.

Con los tiempos para la presentación del PDOT corriendo en contra del Municipio, sumado a esto: las carencias técnicas en el tema participativo, su poca capacidad de movilización social, y la presión de las demandas de la Asamblea de Unidad

Cantonal y sus organizaciones de ser parte del proceso; finalmente el gobierno local tuvo que dar paso a la integración en el proceso de planificación a los actores sociales y a la AUCC. De ese modo, desde el municipio se producía el reconocimiento tácito de la legitimidad que respaldaba a las organizaciones dada su trayectoria.

Al integrarse la Asamblea y las organizaciones, el trabajo de planificación empezó a fluir a través de reuniones de coordinación y definición de aspectos generales de la metodología entre los técnicos de las dos partes, sin mayores dificultades en razón de que los requerimientos de elaboración y componentes del PDOT establecido por el organismo rector de la planificación en el país guardaban similitud con los que la experiencia participativa de Cotacachi ya llevaba trabajando durante una década y media.

Acordada la metodología, la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi se encargó de la movilización del tejido social cantonal de los diversos territorios hacia los diferentes espacios donde se llevarían a cabo los encuentros.

Instaladas las mesas de trabajo, rápidamente se produjo el liderazgo en el manejo de las temáticas de los actores sociales impulsando las agendas de sus territorios, lo cual llevó a un proceso de intensos debates en los que por el lado del Municipio se querían insertar varios lineamientos de la política del Gobierno Central, sobre todo en el aspecto ambiental relacionado con el desarrollo de la minería a gran escala en la zona subtropical de Intag, en la que con el avanzar del tiempo se iba produciendo una escalada en el conflicto entre las organizaciones de defensa de la naturaleza y el Estado que adelantaba gestiones para el desarrollo de la minería en el lugar.

El tema de la minería, marcó los más acalorados debates en los que mediante el planteamiento de argumentos legales, respecto de la potestad del ejecutivo sobre sectores estratégicos como es el caso específico de la minería, en el cual, por determinación constitucional se establecen los siguientes términos: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia” (EC 2008, art. 313).

Y en el caso del Código de Código Orgánico De Organización Territorial Autonomía y Descentralización, es enfática la determinación al respecto de la administración de tales sectores:

Sectores estratégicos. - Son aquellos en los que el Estado en sus diversos niveles de gobierno se reserva todas sus competencias y facultades, dada su decisiva influencia económica, social, política o ambiental. La facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión de cada sector estratégico corresponden de manera exclusiva al Gobierno central [...] La facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión de cada sector estratégico corresponden de manera exclusiva al Gobierno central [...] Son sectores estratégicos la generación de energía en todas sus formas: las telecomunicaciones; los recursos naturales no renovables; el transporte y la refinación de hidrocarburos; la biodiversidad y el patrimonio genético; el espectro radioeléctrico; el agua; y los demás que determine la Ley. (EC 2014, art. 111)

Sin embargo, a pesar de los sólidos argumentos legales de los funcionarios municipales para no dar paso a los requerimientos de las organizaciones ambientalistas, el manejo de mucha mayor amplitud de los miembros de las organizaciones en cuanto los términos legales respecto del tema minero, lograron prevalecer en las mesas de trabajo y en la elaboración del PDOT, consiguiendo finalmente constituir un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial alineado a diferentes planteamientos de cantón de los grupos sociales de las diversas zonas del Cotacachi, entre ellos, el de mayor respaldo que fue la ratificación de Cantón Ecológico en el que no se llevan a cabo actividades extractivistas, con el siguiente planteamiento en su visión de futuro del cantón:

En el año 2020, el cantón Cotacachi es el referente de organización social y participación ciudadana con desarrollo económico, del norte del país; integrado por cadenas productivas sostenibles, solidarias, no extractivistas, con respeto a la biodiversidad, recursos naturales y soberanía alimentaria. (Municipio de Cotacachi 2011, 112)

Adicional a las mesas de trabajo con la ciudadanía, entre las disposiciones para el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se señalaba entre las entidades que deben formar parte del proceso de manera obligatoria estaba el Sistema de Participación Cantonal. Antes de la Constitución, el sistema de participación local en Cotacachi estaba constituido por la Asamblea de Unidad Cantonal; sin embargo, en la administración municipal de Alianza País en Cotacachi, se intentaba conformar otro sistema de participación que deje de lado a la AUCC.

Pero el poco manejo de procesos participativos por parte del municipio y la premura de contar con un sistema de participación en funcionamiento, le llevó a la decisión de reconocer a la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi y sus instancias participativas como el Sistema de Participación Cantonal de Cotacachi, incorporando tal designación en la tercera transitoria de la ordenanza mediante la cual se daba por

aprobado el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cotacachi, el 15 de agosto del 2011.

Para efectos de aprobación de PDOT, se reconoce a la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi de Cotacachi, como el Sistema Cantonal de Participación Ciudadana que viabilizó las etapas comprendidas en la metodología de elaboración del PDOT, en correspondencia con lo establecido en la Ley. (Ordenanza de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cotacachi 2010, Transitoria Tercera)

7.2.3.3. La planificación en el periodo post transición

Para el siguiente periodo municipal, 2014-2019, en el que ya había pasado el periodo de transición hacia el nuevo modelo de participación que estableció la Constitución, el escenario político local se transformó completamente al salir del tablero de juego el movimiento Alianza País, y entrar el movimiento político proveniente de las organizaciones de la participación que, al no encontrar respuesta sus demandas de que se reconozca su legitimidad como sistema de participación, optaron por incursionar en la representación, a través de la cual su candidato llegó a ocupar el sillón de la alcaldía.

Bajo la nueva administración, la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, sus organizaciones y sus organismos finalmente fueron reconocidos en su legitimidad otorgándoles la legalidad de ser el sistema de participación cantonal.

En estas circunstancias iniciaba un nuevo proceso para la planificación participativa en el cantón, que a diferencia del anterior que era dirigido a elaborar el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en su totalidad, en este nuevo periodo, correspondía su actualización mediante procesos de participación distribuidos en los diferentes espacios del territorio cantonal además de un conjunto de mesas de trabajo sectoriales, fueron ratificados los lineamientos que se habían promovido desde las organizaciones en cuanto a Cotacachi como cantón ecológico encaminado a un desarrollo participativo, con enfoque de género, generacional, intercultural y ambiental (Municipio de Cotacachi 2014-2019 2015).

De ese modo, se llevó a cabo la planificación participativa en el nuevo periodo, con las organizaciones sociales y Asamblea de Unidad Cantonal reconocidos como actores y entidades legítimas y legales de la participación, además que quien lideraba el proceso desde la alcaldía de Cotacachi era un actor del proceso participativo, el cual en el anterior proceso de planificación participativa se encontraba en la primera línea de batalla disputando por los derechos de participación de las organizaciones, contra un

gobierno local que, actuando como una extensión del Gobierno Nacional, perseveraba en ejercer un gobierno de la planificación participativa que excluyera a las organizaciones y Asamblea de Unidad Cantonal.

7.2.3.4. El Consejo de Planificación Cantonal

La elaboración del PDOT requiere, en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, la intervención de tres entidades, por una parte, el equipo técnico establecido desde el Municipio; en segundo lugar, el Consejo de Planificación Cantonal, que es la entidad ejecutiva del proceso de construcción del plan; en tercer lugar, el Sistema de Participación Cantonal, que es el encargado de generar los espacios a través de los cuales la ciudadanía puede integrarse al proceso para ejercer su derecho de participación en los asuntos de interés colectivo; y en cuarto lugar, el Concejo Municipal, instancia municipal encargada de ejecutar el acto legislativo mediante el que se produce la aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal, a través de la promulgación de la correspondiente ordenanza.

De ese modo, en el equipo técnico se tiene a la instancia especialista a cargo del desarrollo de los componentes del plan con sus respectivos contenidos; en el Consejo de Planificación Cantonal corresponde a la instancia ejecutora; en el Sistema de Participación Cantonal, se encuentra la instancia de participación ciudadana, y en el Concejo Municipal, la instancia legislativa que pone en vigencia El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

En el caso del Consejo de Planificación Cantonal, se tiene a una instancia de participación, pero limitada a un reducido número de representantes de las entidades de participación ciudadana amplia; además de estos representantes ciudadanos, el Consejo de Planificación se conforma con el alcalde, quien ejerce como cabeza del Consejo y ejerce funciones de presidente del mismo; a él se suma un concejal que asume la representación del Concejo Municipal; además, de entre los funcionarios municipales, se integra al Consejo de Participación el encargado del área de planificación del gobierno municipal, junto con otros tres servidores municipales que deben ser seleccionados por el alcalde; de las instancias de participación del cantón se designan tres representantes; adicionalmente, de las juntas parroquiales que se encuentren dentro de la circunscripción territorial del cantón. De ese modo se establece una amplia mayoría estatal.

De acuerdo al Código Orgánico de Planificación y finanzas Publicas, en su artículo 29, al Consejo de Participación Local le corresponde dentro del proceso de planificación, el participar en el proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, además de la emisión de resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo estipuladas en la elaboración del PDOT, y en el caso de haber observaciones y sugerencias: emitir un informe al respecto; y una vez dada la resolución favorable sobre el PDOT, someter la versión final del documento al Concejo Municipal.

Por el lado de las organizaciones del proceso participativo de Cotacachi, la conformación del Consejo de Planificación Cantonal que debía ser constituido para la elaboración del primer PDOT del cantón en el año 2010, tenía una importancia estratégica desde el hecho de que esta instancia se encargaba de establecer elementos del Plan tales como las líneas estratégicas de desarrollo, las mismas que se consideraban de suprema importancia para las organizaciones, ya que desde ellas se definía el rumbo del desarrollo hacia el cual se dirigiría el cantón, lo cual tenía mucho valor para los diversos grupos como: las comunas indígenas, las diferentes comunidades de Intag, así también grupos diversos como los colectivos de mujeres, jóvenes, niñez y adolescencia, producción artesanal y otros; los cuales venían trabajando desde hacía varias décadas en la construcción de enfoques de desarrollo coherentes con las condiciones socio-ambientales de sus territorios.

Mediante el trabajo organizacional en el mejoramiento de sus comunidades, las organizaciones habían logrado trascender en el desarrollo cantonal, como fue el caso de diversos programas de dotación de servicios básicos y fomento de la educación liderados por la UNORCAC desde los años 80, a los que se sumarían posteriormente iniciativas de promoción de la soberanía alimentaria y turismo comunitario dentro de una visión de desarrollo con identidad (Ortiz 2004, 72), o asimismo el impulso que las organizaciones de Intag lograron en su zona al promover alternativas de desarrollo económico basadas en turismo comunitario, producción orgánica, y diversas iniciativas de protección del patrimonio natural, a través de las cuales se marcó dentro de su territorio una identidad ligada a la defensa de la naturaleza, en un marco de fomento de construcción de un desarrollo alternativo (López 2011, 59).

De ese modo, la función que ejercería el Consejo de Planificación Cantonal en la definición de los destinos respecto del desarrollo hacia el que emprendería el cantón, provocaba un elevado interés en las organizaciones de la participación. En ese sentido, el

Consejo de Planificación y su funcionamiento no era una novedad para la experiencia participativa en el cantón, ya que venían trabajando desde 1996 con un organismo propio denominado el Consejo de Desarrollo y Gestión (CDG).

El Consejo de Planificación Cantonal establecido por el mandato Constitucional, en Cotacachi tenía como antepasado al Consejo de Desarrollo y Gestión de la Asamblea de Unidad Cantonal un organismo que era parte de la institución Participativa de Cotacachi y que se conformaba con autoridades cantonales y representantes de las organizaciones de la participación del cantón.

La primera presidenta de la Asamblea Cantonal menciona que, desde el inicio de la participación en el cantón con la Asamblea de Unidad Cantonal, el tratamiento de los temas y la ejecución de las resoluciones emitidas desde las instancias de participación masiva, se constituyeron varias comisiones enfocadas a la diversidad de las temáticas: medio ambiente, salud, turismo, mujer, niñez y juventud, y educación. Las cuales se integraron al Consejo de Desarrollo y Gestión de la Asamblea de Unidad Cantonal.

A diferencia del nuevo Consejo de Planificación Cantonal que debía constituirse por disposición Constitucional, el Consejo de Desarrollo y Gestión ejercía una mayor cantidad de funciones dentro de la participación y la planificación, ya que se lo constituyó como el órgano ejecutivo de la Asamblea de Unidad Cantonal, el cual ejercía dos funciones generales; por un lado, daba seguimiento a la ejecución de las resoluciones que se emitían desde la asamblea anual y que debían ser puestas en marcha por los comités. Varios de los cuales con el avanzar del proceso participativo se constituyeron en consejos y coordinadoras; por otro lado, el CDG, tenía a su cargo el seguimiento de la ejecución del Plan de Desarrollo Cantonal, y más tarde, los consejos sectoriales de la Asamblea de Unidad Cantonal evolucionarían hacia constituirse como organismo de planificación sectorial, ejecución y seguimiento de la planificación.

Respecto a su conformación, el Consejo de Desarrollo y Gestión según el artículo 23 de la Ordenanza de constitución de Asamblea de Unidad Cantonal, el Consejo de Desarrollo y Gestión se integraba por los siguientes miembros:

El alcalde o alcaldesa de turno

Un concejal representante del Concejo Municipal

Un Representante de Las Golondrinas

Un Representante de la Zona de Intag

Una Representante de las Mujeres de Intag

El Coordinador del Consejo de las Juntas Parroquiales de Intag

Un representante de la UNORCAC
Una Representante del Comité Central de Mujeres UNORCAC
Dos Representantes del Sector Urbano
Una Representante de las Mujeres Urbanas
Un Representante de la Parroquia de Quiroga
Un Representante de la Juventud
Un Representante de la Niñez
Un Representante de la Asociación de Servidores Municipales

De acuerdo a esta conformación del Consejo de Desarrollo y Gestión, de entre sus catorce miembros, tres correspondían a autoridades electas mediante votación popular, uno a los empleados municipales, y diez a representantes de organizaciones de la sociedad civil. Con lo cual, la máxima instancia ejecutiva de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi quedaba conformada por una amplia mayoría de representantes de las organizaciones participativas.

De entre los miembros del CDG, se elegía: presidente, vicepresidente y tesorero, con una salvedad, que la presidencia del Consejo de Desarrollo y Gestión no podía recaer sobre el alcalde; lo cual no significó inconvenientes para el desenvolvimiento de este organismo durante los años de su existencia.

De igual manera sucedió con los comités sectoriales de la AUCC, que en el futuro se tornaron en consejos, mantenían en su composición una mayoría de representantes de grupos sociales, superando de manera amplia al número de autoridades de elección popular, de tal forma que en las toma de decisiones, podían primar los intereses de la diversidad de la sociedad civil antes que los de las autoridades del gobierno local; sin embargo, de acuerdo al Presidente de la Asamblea Cantonal del periodo 2004-2009, en la dinámica de votación en general no se produjeron bandos de votación de autoridades vs organizaciones, ya que las temáticas tratadas por el CDG involucraban una visión de cantón.

De ese modo, la experiencia de participación en Cotacachi había constituido sus propios organismos participativos de seguimiento y ejecución de la planificación del desarrollo local, en función de lo cual, el Consejo de Planificación que el marco legal vigente determinaba constituir en Cotacachi, llegaba con definiciones respecto de su composición y funciones que provocarían intensas conflictividades, al demandar la organizaciones una estructuración del Consejo de Planificación que recoja la trayectoria

participativa de las organizaciones en este tipo de instancias de carácter ejecutivo, ya que de esa manera las organizaciones de participación de Cotacachi habían desarrollado su proceso a lo largo de una década y media, con un órgano ejecutivo de la planificación y la participación propio.

El primer punto en conflicto que se produjo alrededor de la composición del Consejo de Planificación Cantonal, apuntaba a la composición de mayoría estatal que tenía el Consejo, lo cual contrastaba con su versión anterior, el CDG, con el cual las organizaciones habían venido trabajando durante su largo recorrido participativo, y que recogía una amplia representación de las organizaciones de los diversos territorios del cantón a través de las cuales el proceso de planificación participativa se nutría de las diversas visiones de desarrollo que las diferentes organizaciones iban construyendo desde su acción.

De esa manera lograban articular en la planificación cantonal las líneas de desarrollo del Municipio con las líneas de desarrollo que desde las organizaciones se iban trabajando con sus comunidades. De ese modo, al estar solamente tres representantes de las organizaciones en el nuevo Consejo de Planificación Cantonal, no se lograría representar a la diversidad de visiones de desarrollo que se habían venido implementando en los territorios del cantón.

Otro aspecto que provocaba el recelo de las organizaciones de la participación con la composición del nuevo Consejo de Planificación Cantonal, radicaba en el hecho que, desde la visión del Estado, había una sola visión del desarrollo que debía regir para todo el territorio: la establecida por el Ejecutivo, con lo cual desde las instancias estatales se asumía que no había otras posibilidades de pensamiento sobre el desarrollo que podían ser puestas en marcha. Por el lado de las comunidades se apelaba al reconocimiento del Estado como Plurinacional, lo cual llevaba como esencia la aceptación y reconocimiento de otras formas de desarrollo que las comunidades puedan tener. Adicional a esto, se tenía que esa capacidad de definir las líneas de desarrollo otorgada por el marco legal al Consejo de Planificación Cantonal, lo convertía en un espacio de decisión neurálgico al chocar en esta instancia la línea política extractivista que venía desde del Ejecutivo y que planteaba que la minería “va porque va”, contra la firme posición de las organizaciones de la participación de “no a la minería”

Por parte del Municipio, al llegar el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, se estableció el 2011 la conformación del Consejo de Planificación Cantonal al

pie de la letra de lo señalado en la Ley, esto es, con siete miembros estatales y 3 de las organizaciones.

Sin embargo, desde la AUCC y sus organizaciones se planteaba el reconocimiento a la diversidad de actores sociales que eran parte del territorio, ampliando el número de delegados de la sociedad civil en la conformación del CPC en la ordenanza de creación que debía ser promulgada desde el Consejo Municipal, además desde la Asamblea Popular Extraordinaria en la que participaron autoridades y la población, se resolvió mediante votación del pleno respecto del Consejo Cantonal de Planificación, que este sea parte de la estructura de la AUCC.²

En estas circunstancias, el Municipio se hallaba en el dilema de que, por una parte, miraba en las organizaciones de la participación y la AUCC a rivales políticos que le restaban espacios de poder y gobierno sobre los diversos territorios del cantón, a los cuales no podía legitimar por sus posiciones contrarias -en muchos ámbitos- a la de la línea de política del Presidente, que miraba en el “no la minería” de la sociedad civil organizada de Cotacachi un oponente manifiesto a una de las líneas fundamentales de su modelo económico; y por otro lado, la Asamblea de Unidad Cantonal con sus organizaciones e institucionalidad participativa, conformaban un sistema de participación estructurado, consolidado y en funciones que el Municipio no se hallaba en capacidad de replicar a causa de no carecer del acervo técnico y de movilización social que una tarea de esa magnitud requería, por tanto, necesitaba de los espacios de participación de la AUCC para poder cumplir con los requerimientos establecidos por el nuevo marco legal.

En ese orden de las cosas, y con la urgencia de ya iniciar el proceso de planificación participativa para la construcción del PDOT, el Municipio constituyó el 10 de enero del 2011, el Consejo de Planificación Cantonal de Cotacachi³. En la conformación de sus miembros, el Municipio acogió varios requerimientos de la Asamblea de Unidad Cantonal, como el que se considere directamente en la Ordenanza como los representantes de la sociedad civil de las tres zonas etnogeográficas del cantón, al representante de la UNORCAC, por la zona andina que alberga a las comunidades indígenas; al representante del Consorcio Toisán, por las comunidades de la zona de Intag, y al presidente de la Federación de Barrios de Cotacachi, por la zona urbana⁴.

² Resolución n.º 18 de la Asamblea Extraordinaria del 11 de diciembre de 2010 de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi.

³ Ordenanza que crea el Consejo de Planificación del Cantón Cotacachi del 10 de enero de 2011, art. 5.

⁴ *Ibíd.*, art. 6.

Con respecto al reconocimiento de otros grupos de la sociedad civil, el Municipio los consideró dentro de los miembros del Consejo de Planificación en calidad de delegados permanentes, con derecho a voz, pero no a voto. Quedando la conformación de los miembros de la siguiente manera:

Miembros con derecho a voz y voto:

- El alcalde de Cotacachi, quien lo preside y convoca
- El concejal que presida la Comisión de Planificación, en representación del Concejo Municipal.
- El funcionario municipal a cargo del área de planificación, y tres funcionarios municipales designados por el alcalde
- El presidente de la UNORCAC en representación de la zona Andina
- El presidente de la Federación de Barrios, por la zona Urbana
- El representante de las organizaciones sociales y comunitarias que pertenece al Consorcio Toisán, nombrado en asamblea convocada para el efecto.

En calidad de delegados permanentes con derecho a voz:

- Un concejal designado por el Concejo Municipal
- El presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi
- El presidente de cada Junta Parroquial o su delegado en representación de las juntas parroquiales que no sean parte del primer grupo
- Un representante de los sectores productivos y empresariales del cantón, nombrado en asamblea.
- Una representante de las organizaciones de mujeres del cantón, nombrada en asamblea
- Un representante de las organizaciones de jóvenes del cantón, el cual debía ser nombrado en asamblea.

Adicional a las pugnas generadas por la cuestión del establecimiento de los miembros del Consejo de Planificación, se dio una confrontación de mayor intensidad por la definición de la representación de las organizaciones de la zona de Intag, en el sentido de que desde los representantes de las diecinueve organizaciones de base y de línea ambientalista anti minera que conformaban la Corporación Toisán se planteaba el reconocimiento de su representante para la integración del Consejo de Planificación Cantonal. A lo cual el Municipio mostraba su negativa al no dar paso por reiteradas ocasiones a tal requerimiento en los espacios de diálogo que las autoridades y

funcionarios municipales tenían dentro del Consejo de Desarrollo y Gestión que todavía se hallaba en funcionamiento, y dentro del cual se producían los diálogos para la construcción del Sistema de Participación Cantonal.

Los reparos que expresaba el Municipio respecto de establecer a la Corporación Toisán como representante de Intag, iban en el orden de que esta organización, no correspondía a una entidad de tipo territorial que pueda que tenga un respaldo legal como era el caso de la Federación de Barrios de Cotacachi en lo urbano, y la UNORCAC con sus comunidades, que calzaban en la disposición legal de que barrios y comunidades eran las unidades básicas de participación en el proceso de planificación.

En cambio, el Consorcio se había ido conformando por un proceso de unión progresivo de organizaciones ambientalistas y de producción. Por tanto, el argumento municipal apuntaba a que la organización que pueda representar a la zona debería ser una unión de cabildos comunitarios, la cual no existía, y más bien era el interés del Municipio y el de Alianza País de promover su creación.

Para la Directora de Participación del Municipio de Cotacachi que se encontraba en aquel periodo en funciones, la Corporación Toisán no podía jamás ser considerada una unidad de participación, ya que era una organización enfocada al turismo comunitario, al comercio y a la producción, lo cual no le daba una representación territorial; ratificándose la funcionaria en que la vía más idónea de representación de la zona de Intag en el Consejo de Participación Local era un consejo de cabildos de Intag.

Para José Cueva, dirigente y activista ambiental de Toisán, el interés del Municipio de crear el consejo de comunidades expresaba el propósito del Gobierno central y del Local de ir disminuyéndole progresivamente la legitimidad que la Corporación Toisán se había ganado en la zona, a la vez de generar una organización alterna que le vaya restando espacio y protagonismo a la organización ecologista, y de esa manera limpiar el territorio de resistencias al programa minero del Ejecutivo.

Al respecto, en la sesión del 27 de septiembre del Consejo de Desarrollo y Gestión de la AUCC, el dirigente inteño, increpaba a los representantes del Alcalde en el CDG, que el intento del Municipio de crear una unión de comunidades de Intag era una intromisión municipal en un espacio que no le corresponde como institución, además de tal acción constituía un irrespeto a la autodeterminación de las comunidades de Intag, en

el sentido que la manera como habían optado organizarse a través de lógicas de conservación de la naturaleza y agruparse en el Consorcio Toisán⁵ (AUCC 2011).

7.2.3.5. El intento municipal de constituir la unión de comunidades de Intag

Para el municipio de Alianza País se había vuelto imperiosa la necesidad de disminuir la fuerza que las organizaciones de Intag agrupadas en la Corporación Toisán tenían en la zona de Intag y en los espacios de participación; y para el efecto, optó por promover la conformación de una unión de comunidades de Intag alrededor de la cual se empiece a organizar la sociedad civil del territorio y vaya desplazando la presencia de del Consorcio de los espacios en donde ejercía influencia.

El modelo a seguir en esta iniciativa tomaba como referente a la estructura y funcionamiento de la UNORCAC, que, como organización de segundo grado, agrupaba a los cabildos de las comunidades indígenas del cantón y a través de ella se ejecutaban programas y proyectos de desarrollo para las comunidades con fondos provenientes de la cooperación internacional o de instituciones de Estado.

En un primer momento, se planteaba que la Unión de Comunidades iniciaría acciones para dar personería jurídica a cada una de las 72 comunidades de Intag y posteriormente, para darle el impulso necesario a la organización y que en el corto plazo pueda ya estar operando como un actor político fuerte en el territorio, se planteó que las Carteras de Estado, que no eran pocas, canalicen varios proyectos a través de la unión de comunidades, con los que pueda esparcir su influencia en la zona.

Sin embargo y pese a algunos avances producidos para poner en marcha la nueva organización, la iniciativa no pudo echar raíces por las limitadas capacidades del municipio y sus operadores políticos en la formación de organizaciones y la baja convocatoria que tenía a nivel de territorio.

Finalmente, el proyecto de conformar la unión de comunidades de Intag fue abandonado por sus mentalizadores.

De ese modo, pese a los múltiples intentos de desconocer y relegar a las organizaciones de la sociedad civil de la zona de Intag desde el Municipio y la maquinaria

⁵ Actas de la sesión del Consejo de Desarrollo y Gestión de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi del 27 de septiembre de 2011.

política del ejecutivo en el cantón, el Consorcio Toisán se mantuvo como la representante del tejido organizacional social de Intag en los espacios de participación del cantón.

7.2.3.6. El reconocimiento de las organizaciones en el Consejo de Planificación Cantonal

Con el arribo al poder municipal del movimiento surgido desde los actores de la participación en el año 2014, se reconstituyó el Consejo de Planificación Cantonal, mediante un proceso de participación amplio de elaboración de los términos que regirían las diferentes instancias establecidas por la Constitución.

Tras el proceso de consulta y concertación para la conformación de las instancias participativas en el periodo de gobierno local 2014-2019, se aprobó la Ordenanza del Sistema de Participación del Cantón Santa Ana de Cotacachi “Asamblea de Unidad Cantonal”, el 30 de septiembre de 2016, estableciendo para la conformación del Consejo de Planificación Cantonal los siguientes miembros:

Ocho representantes de Gobierno Autónomo Descentralizado

- El alcalde, quien preside el Consejo
- Un concejal electo por el Concejo Municipal
- El director del área de planificación municipal
- El director del área financiera municipal
- El director del área de obras públicas municipal
- El jefe de Participación Social
- El representante de los Gobiernos Parroquiales Rurales
- Representante del GAD provincial de Imbabura

Once representantes de las organizaciones sociales

- Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi
- Representante de la UNORCAC
- Representante de la Federación de Barrios
- Representante de la Corporación Toisán
- Representante del Consejo de Planificación de Intag, debiendo ser representante de la sociedad civil
- Representante del Consejo de Planificación de la parroquia de Quiroga, debiendo ser de la sociedad civil.

Representante del Consejo de Planificación de la parroquia de Imantag, debiendo ser de la sociedad civil

Representante de la Asociación de Personas de Discapacidad “Luchando por un Porvenir”.

Vocera Cantonal de las organizaciones de mujeres.

Representante de las organizaciones de jóvenes

Comité Pro-mejoras de las Golondrinas.

De ese modo, la nueva conformación del Consejo de Planificación Cantonal, acogió el criterio de legitimidad de las organizaciones de la Asamblea de Unidad Cantonal, logrando incluso ampliar los términos de la legalidad, en el sentido que el nuevo Consejo de Planificación quedó constituido por 19 miembros, nueve más de los definidos en la Ley de Planificación y Finanzas Públicas, además de haberle establecido una mayoría numérica a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

7.2.4. El Sistema de Participación Cantonal

Dentro de la distribución de funciones y autoridad sobre la participación ciudadana, las disposiciones constitucionales y legales distribuyeron la administración de la participación en función de los niveles de gobierno. En el caso del nivel cantonal, el Municipio es la entidad de gobierno encargada de regir la participación mediante el diseño y la implementación de los diversos mecanismos determinados por el proyecto político del Buen Vivir y encarnados en la Constitución.

De acuerdo con el Código de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, los gobiernos autónomos descentralizados municipales, para cumplir con la disposición de gobernar la participación en sus territorios, según el marco legal que les rige, tienen la función de “Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal” (EC 2014, art. 54).

La disposición legal que da origen al sistema de participación cantonal, no le establece un formato o una estructura específica a la que regirse, sino únicamente detalla las responsabilidades que en diversos ámbitos debe llevar a cabo, las cuales se detalla a continuación:

Tabla 12
Responsabilidades de Sistema de Participación Cantonal

Ámbito	Función
Planificación	<ul style="list-style-type: none"> • Deliberar sobre las prioridades de desarrollo del cantón. • Definir los objetivos de desarrollo territorial, las líneas de acción y las metas. • Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los PDOT, y en general en la definición de propuestas de inversión pública. • Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectoriales o sociales que fueren necesarios para la formulación y gestión del plan. • Designar a los representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación cantonal.
Presupuestación	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos
Política Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en la definición de políticas públicas
Control social	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
Fomento de la participación	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo del cantón. • Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa.

Fuente: Cod. Org. de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, art. 304
 Elaboración propia

Adicional a las funciones, se establece que el sistema de participación cantonal debe estar integrado por las autoridades del GAD, representantes de instituciones del Gobierno central y representantes de la sociedad. De ese modo, esta nueva instancia se establece como una entidad de coordinación y fomento de la participación en el cantón.

En el caso de Cotacachi, al llegar la disposición legal de conformación del sistema de participación, el cantón ya contaba con un contundente sistema de participación desde hace una década y media. El mismo que ejercía un gobierno civil (Roy 2009) de la participación en el cantón, el cual se había consolidado como una institución participativa (Avritzer, Las instituciones participativas en el Brasil Democrático 2010). Además, su existencia, más allá de los mecanismos de participación establecidos por el gobierno local que la conformó, se había ligado a diferentes procesos de lucha de organizaciones de mucha trascendencia y representación del tejido social local.

A continuación, se analiza el juego de poderes que se produjo alrededor de la disputa por el establecimiento del sistema de participación local de Cotacachi.

7.2.4.1. El sistema de participación anterior a la Constitución del 2008

La experiencia participativa de Cotacachi arrancó con la creación del Asamblea de Unidad Cantonal en 1996, la cual se constituyó como la institución participativa

encargada de operar los múltiples espacios de participación que se abrieron en el cantón, además de ser un espacio de encuentro, articulación y coordinación de la ciudadanía con el gobierno local.

La acogida que la propuesta participativa tuvo en la sociedad civil del cantón fue inmediata, incorporándose rápidamente a los espacios de participación y a la posterior ejecución de lo resuelto. Logrando en poco tiempo resultados que afianzaron el proceso participativo en la población y a la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi.

Los logros alcanzados por el proceso, en pocos años lo convirtieron en un caso exitoso de estudio y de referente del ejercicio de los derechos de participación y de gestión de desarrollo local. De ese modo, la Asamblea de Unidad Cantonal se consolidó como el sistema de participación ciudadana de Cotacachi.

Según la presidenta de la AUCC del periodo 2009-2013, la relación entre la Asamblea de Unidad Cantonal y el Municipio era muy armónica durante los cinco primeros años del gobierno municipal indígena, que se mantuvo en el cargo desde 1996 hasta el 2009.

Esta relación, de acuerdo a la entrevistada, se basaba en el hecho de que durante el inicio del proceso, el Alcalde, que era el iniciador de la experiencia, junto con sus técnicos, guiaba el proceso, ya que la población de comunidades, barrios y otras áreas del cantón que se vincularon al proceso, no tenían la preparación y la experiencia para desenvolverse al nivel de los técnicos y la autoridad en espacios de deliberación y de toma de decisiones en los cuales se requiere un nivel técnico para debatir y para proponer. Además, la confianza ganada por el alcalde ante la población por los buenos resultados que iba logrando el proceso, provocaba a su vez confianza en la gente que apoyaba el liderazgo del alcalde en el manejo de las instancias de participación.

Sin embargo, al pasar el tiempo, la gente fue ganando confianza en sí misma, adquiriendo conocimientos y otras herramientas de carácter técnico para desenvolverse en los espacios participativos, así como también ganó experiencia en la gestión de las pequeñas propuestas que en un inicio se planearon y ejecutaron, y que progresivamente fueron volviéndose propuestas de mayor magnitud. A ese proceso de formación se suma la continua capacitación que desde la Asamblea de Unidad Cantonal se empezó a impartir a la gente de las organizaciones a través de talleres, cursos, conferencias y materiales de información sobre diversas materias que giraban alrededor de su actoría en los espacios de participación y gestión.

Ese acopio de conocimientos y capacidad técnica que la gente fue ganando en el camino, provocó que las organizaciones empiecen a autodeterminarse en los ámbitos participativos y en las propuestas que de ahí emanaban. De esa manera, el liderazgo del alcalde iba disminuyendo en los espacios de deliberación y decisión, en contraste con el liderazgo que la gente y las organizaciones iban ganando. Así, el protagonismo de las organizaciones en los espacios de participación fue desplazando al liderazgo del alcalde.

Mediante el proceso de participación y formación recibida en el proceso, la gente adquirió una nueva identidad al verse con nuevas capacidades y conocimientos que le permitieron participar en deliberaciones de nivel técnico con las autoridades y especialistas. Al mismo tiempo, cambió la imagen que tenían de la autoridad. Dejaron de verlo como “la esencia de la eficacia” (Nicholls 2015, 9), o como la autoridad irrefutable ubicada en un sitial superior al de los demás, a quien le debían sujeción.

Ese cambio en el equilibrio de la balanza de poder en los espacios de participación ciudadana provocó un cambio en las bases que sostenían a la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi como sistema de participación del cantón. La AUCC nació de una iniciativa del alcalde de Cotacachi, cuyo respaldo y reconocimiento fue la plataforma sobre la que descansaba su legitimidad de sistema cantonal de participación; sin embargo, al irse apropiando la sociedad civil de los diferentes espacios de participación, al tiempo que el alcalde iba alejándose del proceso, la base de legitimidad de la Asamblea Cantonal, paso a ser el reconocimiento que tenía por parte de la ciudadanía y organizaciones.

La AUCC, por su parte, al verse legitimada por la gente y las organizaciones, fue despegándose de la influencia y la dependencia del alcalde. Eso le permitió afianzarse en su rol y sus funciones como sistema de participación cantonal.

Esta situación no fue bien recibida por el alcalde, que al ver que perdía el control sobre el proceso participativo que él mismo inició, optó por alejarse e ir cerrando las puertas del Municipio a la Asamblea Cantonal y a las organizaciones.

Pese al distanciamiento cada vez mayor del alcalde, la AUCC y sus organizaciones fueron tomando mayor fuerza y presencia en la vida participativa del cantón.

Por su parte, la Asamblea Cantonal y sus instancias como el Consejo de Desarrollo y Gestión, los Consejos Intersectoriales o los Comités iban ampliándose y consolidándose junto con el incremento de capacidades de los actores sociales, quienes daban crecimiento y mayor fortaleza a sus organizaciones.

Así se fue generando una simbiosis y complementariedad entre la AUCC y las organizaciones, como en el caso de las organizaciones de Intag, que surgieron con el proceso organizativo y que encontraron en los espacios de participación instancias de mucho valor para su crecimiento y asimismo para ganar aliados importantes en su lucha en defensa de la naturaleza.

De ese modo la Asamblea de Unidad Cantonal llegó a conformar lo que Amantya Roy (2009) denomina como un régimen de gubernamentalidad civil en ámbito de la participación ciudadana del cantón, ya que aun con el abandono de los espacios de participación por parte del alcalde, la AUCC siguió con los espacios y las organizaciones permanecieron vinculadas a ellos hasta la actualidad.

Por otro lado, el Municipio al tener cada vez menor poder sobre el proceso participativo, y al ver cómo las organizaciones iban consolidándose como actores con peso político en el cantón, y que en algunos ámbitos iban tomando posiciones contrarias a las del alcalde; tomó mayores distancias y recelos con los actores de la participación.

Fruto de esto, en el 2008 se produjo la ruptura entre el Municipio y proceso participativo, en razón de las posiciones contrarias que Alcade y AUCC tomaron frente al proceso de elaboración de la Constitución y su posterior referéndum aprobatorio.

Respecto de la Constitución de 2008, la posición del alcalde Tituaña era contraria, y abiertamente llamaba a la población a votar “no” en el referéndum convocado para el 28 de septiembre de 2008; mientras que las organizaciones del proceso participativo, apoyaban el “sí” en razón de que miraban en la Constitución la posibilidad de que sus espacios de participación finalmente tengan un respaldo legal a la legitimidad que el proceso participativo había ganado en el cantón, además de lograr independizar los espacios e instituciones participativas, de la voluntad política de los alcaldes de turno.

Tres semanas antes de realizarse el proceso electoral, las organizaciones organizaron un foro sobre la Constitución en el cual Alberto Acosta figuraba como el principal panelista. Al llegar a conocer el alcalde Tituaña sobre la organización del evento, amenazó a las autoridades de la Asamblea Cantonal, con romper relaciones y desconocer a la AUCC si no accedían a cancelar el evento. Sin embargo, los representantes de la Asamblea Cantonal no aceptaron la amenaza y llevaron a cabo el foro. Acto seguido, el alcalde rompió relaciones con la Asamblea Cantonal de manera abierta y formal mediante un comunicado.

De ese modo, el alcalde que había creado la Asamblea de Unidad Cantonal y a través de la cual había generado un sistema de participación referente para muchos gobiernos locales e incluso para la propia Constitución, terminaba por desconocerla.

Adicionalmente a este episodio, y posterior a la ruptura; sucedió que al acercarse las elecciones seccionales en las que se terminaba el mandato del alcalde, este intentó cesar en sus funciones al presidente de la AUCC, al ocupar su lugar en una sesión del Consejo de Desarrollo y Gestión en la que sin los votos suficientes de los miembros intentó dar por terminado el periodo del presidente de la Asamblea Cantonal; sin embargo, su intento, no prosperó. Posteriormente, intentaría la misma maniobra para separar al jefe técnico de la AUCC; no obstante, no logró los votos necesarios para hacer efectivo su pedido al pleno del CDG.

A través de estos sucesos, la Asamblea Cantonal y sus organizaciones pusieron en evidencia la autodeterminación que habían ganado durante 14 años de proceso en el cual la participación se volvió una instancia de mucha trascendencia política en el cantón. Se podría decir que la participación en Cotacachi traspasó los espacios de toma de decisiones y deliberación, hacia volverse un *modus vivendi* de las organizaciones y de la Institucionalidad participativa de la Asamblea Cantonal.

En ese camino recorrido, la AUCC aprendió a existir sustentada en la legitimidad que la sociedad civil organizada le otorgó, al mantenerse en permanente ejercicio de participación en las instancias que conforman la institución participativa, de tal modo que el factor legalidad que tomaría un lugar central en la implementación de la participación en el periodo pos constituyente, en Cotacachi no sería suficiente para dejar de lado el sistema participativo anterior.

7.3. El sistema de participación de Cotacachi con la nueva Constitución

A la alcaldía entrante en el año 2009, le correspondía la implementación del sistema de participación cantonal que la ley le señalaba; sin embargo, con toda la estructura participativa instalada y en operaciones en Cotacachi, el Municipio no podría prescindir de ella en el proceso.

Y es precisamente este punto el que marcó las mayores pugnas entre el gobierno local y la AUCC con sus organizaciones, al punto que, al terminarse el periodo municipal, el tema seguía inconcluso.

Desde el Cabildo entrante la consigna era constituir un sistema participativo propio, a través del cual establecer a la participación como un espacio hacia el cual ampliar el poder político del Movimiento Alianza País y a la vez reducir el poder político territorial que las organizaciones y la Asamblea de Unidad Cantonal habían llegado a tener a través de década y media de acción participativa.

Sin embargo, el Municipio no contaba con los recursos técnicos y políticos suficientes como para poder construir un sistema participativo de acuerdo a sus designios y desplazar al existente; ya que con el pasar de los años la participación logró insertarse y consolidarse en la estructura política del cantón como un ámbito con sus dinámicas propias, lo cual determinaba que la simple aplicación de la Ley no era suficiente para sustituir a un sistema legitimado cuyas raíces se habían conectado con procesos organizativos como el de la UNORCAC que mantiene un régimen de gobierno indígena de las comunidades indígenas de Cotacachi.

En el inicio de ese periodo, la Asamblea de Unidad Cantonal, convocó al alcalde entrante Alberto Anrango a tomar su espacio en el Consejo de Desarrollo y Gestión que, según los estatutos de la AUCC, era un miembro permanente. El alcalde asistió y posteriormente seguiría ocupando su espacio en el CDG desde donde iniciaron los diálogos para la construcción conjunta y consensuada de las instancias de participación que debían implementarse por mandato constitucional y legal.

Según la expresidenta de la Asamblea Cantonal, el alcalde y sus funcionarios dialogaban; sin embargo, dilataban el proceso sin llegar a definiciones, salvo cuando el tiempo les obligaba a implementar instancias de participación como la elaboración del PDOT, decidían aceptar momentáneamente a la Asamblea como el sistema de participación de Cotacachi, ya que la AUCC les salvaba de los apuros al ser un sistema de participación consolidado, el cual les era útil para cumplir con los requerimientos del Gobierno central en cuestiones como el PDOT, o el presupuesto participativo que debe aprobarse mediante una asamblea. De ese modo el Cabildo aceptaba a conveniencia y por momentos a la AUCC como el sistema de participación cantonal.

Pese a las largas que el Municipio daba a la determinación del sistema de participación, la Asamblea Cantonal seguía operando sus espacios participativos como el de la Asamblea Anual que congrega a alrededor de 600 delegados de las organizaciones de las tres zonas del cantón para deliberar sobre la política pública a implementarse durante el año. Desde este espacio, la presión para reconocer a la AUCC como sistema

participativo se producía desde las resoluciones emitidas. Tal es el caso de la Asamblea del 2010, en la que se emitieron las siguientes resoluciones:

16. Ratificar la continuidad de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi como máxima instancia de participación del Cantón.
17. Mantener y fortalecer el modelo de participación que existe en Cotacachi ajustándose a las nuevas leyes y combinando la legitimidad con la legalidad.
18. Que el Consejo Cantonal de Planificación sea parte de la estructura de la Asamblea de Unidad Cantonal.
19. Que se responsabilice al Consejo de Desarrollo y Gestión CDG y a la comisión designada por el concejo municipal de Cotacachi para la conformación del sistema de participación cantonal, para iniciar esta discusión se debe convocar a reunión del CDG para la segunda semana de enero del 2011.
20. Que el Gobierno Municipal de Cotacachi participe más activamente en el Consejo de Desarrollo y Gestión CDG. (EC Asamblea de Unidad Cantonal 2010)

Situación similar sucedió en el año siguiente, en el que mediante resolución la XVI Asamblea Anual emitida desde la mesa 1 “Participación en la Planificación”, insistía al Municipio en la priorización de la construcción del sistema de participación cantonal, requiriendo la apertura del Cabildo para reconocer la legitimidad de la AUCC en diferentes espacios de participación en los siguientes términos:

- Priorizar la construcción del Sistema de Participación Ciudadana Cantonal. La propuesta debe ser discutida a nivel de las zonas: Urbana, Andina e Intag, lo cual implica poner en discusión, entre otros temas:
 - El Consejo de Planificación, priorizando la aprobación de la reforma de la ordenanza presentada hace meses. Igual manera resuelve también la mesa de la Asamblea Cantonal de Mujeres
 - Silla vacía en el Concejo Municipal y en las Juntas Parroquiales Rurales
 - Seguimiento y evaluación del Plan Cantonal de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PDOT
 - Difusión de leyes relacionadas a la participación y planificación (Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PDOT)
 - Rol de la Asamblea Cantonal como organización que coordina con otras zonales y cantonales. (EC Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi 2011)

7.3.1. La comisión mixta (Municipio-AUCC-Organizaciones) para el diseño del nuevo sistema de participación

Atendiendo a las resoluciones de la Asamblea Anual, en el año 2012 la AUCC propuso al Municipio la conformación de una comisión mixta para la elaboración de la propuesta de lo que sería el Sistema de Participación Cantonal de Cotacachi. El Cabildo aceptó la propuesta, dando inicio a las reuniones el 11 de junio de 2012.

En el trabajo de la comisión mixta se lograron importantes avances y acuerdos que, por un lado, reconocían la legitimidad de la Asamblea de Unidad Cantonal y sus instancias para ser el sistema de participación cantonal; y por otro lado se recogían los requerimientos del Municipio respecto de los términos legales que deben sustentar a la propuesta.

Pese a los avances, en el año 2013, el Cabildo contrató de manera unilateral una consultoría que elabore la propuesta del sistema de participación cantonal sin tener en cuenta a los actores del proceso que reivindicaban su legitimidad.

Al respecto, en el Informe de la Comisión Mixta para la Formulación del Sistema Cantonal de Participación de Cotacachi, la AUCC denunciaba:

Siempre se ha tenido la intención de desaparecer a la AUCC como un espacio de convergencia de coordinación entre las organizaciones del cantón. Como se verifica en los hechos de que se reconoce a la AUCC como sistema de participación y luego se arma otro totalmente diferente, de igual forma la consultoría liderada por el Sr. Galarza no tomó en cuenta a ninguno de los espacios de participación existentes ni siquiera para evaluar el proceso anterior y actual se tomó solo en cuenta en la mayoría a los detractores del proceso que por no ser elegidos en las instancias que fueron candidatos no se sienten representados, de la misma manera la consultoría no recogió ni el 2 % de lo trabajado en la Comisión Mixta peor aún como establece en los TDRs y en el respectivo contrato. (EC Asamblea de Unidad Cantonal 2013)

Ante esta acción municipal encaminada a excluir de los nuevos espacios de participación a los actores de la AUCC y las organizaciones sociales, la Asamblea Cantonal, rompió relaciones con el Cabildo y se declaró como sistema participativo autónomo, manteniendo sus espacios de participación activos durante el resto del periodo de gobierno municipal.

7.3.2. Puntos de desacuerdo

En el desarrollo de los diálogos, surgieron dos puntos de desacuerdo que llegaron a posiciones innegociables: quién realiza la convocatoria a la Asamblea anual, y quién la dirige.

La AUCC mantenía la posición de quien debe realizar la convocatoria al espacio ciudadano debían ser las propias instancias de la participación y no el Municipio que es una instancia de representación. Además, el que sea el Gobierno Local el convocante podría prestarse a maniobras de exclusión selectiva de actores.

Por parte del Municipio, la posición apuntaba a que la legalidad y la legitimidad que tiene el alcalde por haber sido electo en las urnas le otorgaba la calidad de ser el representante de todo el territorio en todos los espacios.

En cuanto a quién dirige la asamblea anual. La AUCC argumentaba que los espacios ciudadanos no deben ser dirigidos por las autoridades que son parte del Estado, además son actores políticos electorales que podrían dirigir los espacios de la ciudadanía en función de sus intereses político-partidista.

En cambio, la posición del Municipio ratificaba la autoridad que el alcalde ha recibido a través del voto de la gente para dirigir los espacios de participación sobre los que la Ley le ha otorgado autoridad.

7.3.3. Reconocimiento de la AUCC como el Sistema de Participación Cantonal

Los conflictos producidos con la alcaldía 2009-2014 por la definición del sistema de participación, fueron el detonante para la determinación de la AUCC y las organizaciones se establezcan como autónomos y desde algunos actores organizacionales emprendan la carrera hacia la conquista de la alcaldía.

Iniciado el periodo 2014-2019, la Asamblea de Unidad Cantonal fue establecida como el sistema de participación, así como las organizaciones reconocidas en las otras instancias participativas.

Sin embargo, no fue sino hasta el 30 de septiembre del 2016 que, mediante ordenanza, pasa a ser de manera oficial el “Sistema de Participación del Cantón Santa Ana de Cotacachi, ‘Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi’”, en los siguientes términos:

Sistema de Participación: Se reconoce a la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi como el Sistema de Participación del cantón Santa Ana de Cotacachi, el mismo que es un proceso de participación dinámico e interdependiente y coordinado que interviene en el ciclo de la planificación, del presupuesto transparente participativo municipal y del control social del cantón. (art. 4)

7.3.4. Conformación

En el establecimiento del sistema de participación cantonal establecido en Cotacachi, se hace prácticamente un traspaso directo a la estructura de la Asamblea de

Unidad Cantonal y sus instancias, además que se otorga el reconocimiento a las organizaciones sociales que ha formado parte de ella. A continuación, se detalla su conformación.

7.3.5. El Concejo de Participación Popular (CPP)

A diferencia de su versión anterior, el Consejo de Desarrollo y Gestión (CDG), el CPP, acoge a los representantes de las organizaciones sociales territoriales y sectoriales del cantón; con el detalle que entre sus miembros ya no figuran alcalde y concejales, de tal forma que, la máxima instancia ejecutiva del Sistema, está conformada por delegados ciudadanos, sin la presencia de autoridades de Estado de nivel local.

De esta manera, la instancia queda blindada de la injerencia directa del alcalde, de ese modo, la autoridad local no tiene posibilidad de tener una injerencia directa en ese espacio

En cuanto a los miembros del Consejo de Participación Popular, quedan establecidos como representantes territoriales y sectoriales las organizaciones que eran (y siguen siendo) parte de la Asamblea de Unidad Cantonal, de la siguiente manera:

Representantes territoriales

Representante de la UNORCAC (zona Andina)

Representante de la FEBAC (zona Urbana)

Representante de la Corporación Toisán (zona de Intag)

Comité Pro mejoras de las Golondrinas

Representantes de las organizaciones de mujeres

Representante del Comité Central de Mujeres UNORCAC

Representante de la Coordinadora de Mujeres Urbanas/Comisión de la Mujer de la FEBAC

Representante de la Coordinadora de Mujeres de Intag-Manduriacos

Representante de las organizaciones de jóvenes

Representante de la organización de jóvenes UNORCAC

Representante de la Coordinadora de Jóvenes Urbanos

Representante de la Coordinadora de Jóvenes de Intag-Manduriacos

Representante de grupos de atención prioritaria

Representante cantonal de la niñez y adolescencia, elegida de las coordinadoras de las tres zonas.

Representante de las Personas con Discapacidad

Representante de la Asociación de Personas con Discapacidad “Luchando por un Porvenir”

Representante de Adultos/Mayores

Representante cantonal del Adulto Mayor, elegido entre las coordinadoras de las tres zonas.

Representantes de los Consejos Intersectoriales

Ambiente

Producción agropecuaria

Turismo

Artesanal

Deportes

Educación

Culturas, Pueblos y Nacionalidades

Salud

Seguridad Ciudadana y gestión de riesgos

Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial

Movilidad humana

Establecido de esa manera, el CPP quedó conformado por 24 representantes de organizaciones, adicionalmente el presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal que lo preside y convoca.

7.3.6. La Asamblea del Poder Popular

Corresponde a la anterior Asamblea Cantonal, que se realizaba anualmente y era parte de la Asamblea de Unidad Cantonal. Ahora, como parte del sistema participación cantonal oficial, se mantiene dentro de la Asamblea de Unidad Cantonal, con la salvedad que este espacio de participación -el de mayor magnitud de entre el conjunto de mecanismos de participación- es únicamente ciudadano y no cuenta con la presencia de las autoridades del gobierno local; sin embargo, pueden asistir como invitados.

7.3.7. Cumbre cantonal

También es una versión de su antecesora la Asamblea anual; sin embargo, esta se produce con la presencia de las autoridades y funcionarios del municipal, en razón de que en esta se trata el PDOT y se aprueba el presupuesto participativo.

7.3.8. La directiva

La directiva del Consejo de Participación Popular se conforma de un presidente, vicepresidente y secretario, quienes provienen de las organizaciones sociales integrantes del CPP.

La presidencia que tiene una duración de dos años, es rotativa entre las zonas: Andina, Urbana e Intag-Manduriacos.

7.3.9. El presupuesto participativo

En una entrevista para el diario La Hora del seis de noviembre de 2010, Jomar Cevallos, técnico de la Asamblea de Unidad Cantonal, señalaba que: “El presupuesto participativo, que hoy ya existe en todo el país, fue mentalizado desde Cotacachi y se hizo con éxito” (La Hora 2010)

El presupuesto participativo, es tal vez uno de los mecanismos de participación local más difundido, habiendo sido implementado ampliamente en varios gobiernos seccionales en el Ecuador desde el auge de los gobiernos locales indígenas. “De los estudios existentes se puede afirmar que entre el 15 % y el 20 % de las municipalidades han desarrollado experiencias de presupuesto participativo o de planificación participativa local”. (Senplades 2007, 241).

Este dispositivo de participación que vio la luz en 1989 en la Prefectura de Porto Alegre liderada por el Partido de los Trabajadores, y su implementación se fue multiplicando en el continente a lo largo de los años 90 (Dagnino, Alberto y Panfichi 2006, 64).

7.3.9.1. Los inicios del presupuesto participativo en Cotacachi

A nivel del Ecuador, Cotacachi estuvo entre los cantones que iniciaron con la implementación con la presupuestación participativa, siendo el segundo en iniciar con este mecanismo de asignación de recursos. Poniéndolo en marcha desde el año 2002 en la administración del alcalde indígena Auki Tiutaña.

Sin embargo, la iniciativa para empezar con la implementación el novedoso mecanismo de participación, provino de la sociedad civil dos años antes de su materialización en el Municipio.

En la V Asamblea Anual de Cotacachi llevada a cabo en el año 2000, se resolvió por parte de la población que el Municipio implemente esta herramienta participativa en la gestión del presupuesto. La resolución de carácter vinculante para el gobierno local, fue ejecutada en un principio sin el sustento de una ley, dependiente de la voluntad política del alcalde y se respaldó en el tejido social que había impulsado el proceso de planificación y participación.

Su puesta en marcha, tuvo oposición a nivel del Concejo Municipal que estaba en desacuerdo con otorgarle más espacios de decisión a la población, adicional a los que se habían creado desde 1996, y fue así que el presupuesto tuvo que ser aprobado por el ministerio de la ley (Cevallos 2011, 6).

Según Cevallos, la propuesta para la conformación de este dispositivo de participación dentro de las organizaciones de la participación, previo a convertirse en resolución vinculante para el Municipio, fue liderada por la Pre Federación de Barrios de Cotacachi, quienes llevaron hacia las sesiones del Consejo de Desarrollo y Gestión de la AUCC el debate sobre la ampliación de la participación en el proceso presupuestario municipal, en donde tomó fuerza el planteamiento y se trasladó hacia la V Asamblea Anual en donde se establece como resolución en los siguientes términos:

Que el Consejo de Desarrollo y Gestión conjuntamente con el Municipio elaboren una propuesta de metodología para la elaboración participativa del presupuesto municipal anual. Mientras tanto para el año 2001 se coordine su elaboración entre el Consejo de Desarrollo y Gestión y el Concejo Municipal.

Que se tome en cuenta de manera especial las necesidades de las comunidades y pobladores alejados.

Que se lo acompañe con una propuesta de rendición de cuentas Participativas. (EC Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi 2000, 56)

Posterior a la promulgación del mandato de la Asamblea Anual, y para dar inicio a la elaboración de una metodología que operativice el presupuesto participativo en Cotacachi, las organizaciones iniciaron un proceso de información, capacitación organización de foros y participación en eventos dentro y fuera del país:

- i) capacitación en Porto Alegre – Brasil del 16 al 20 de julio de los 2001 invitados por UNICEF en el cual participan también otras Municipalidades y Consejos Provinciales,
- ii). Diálogo Internacional Sobre Gestión y Presupuestos Participativos Para la Equidad realizado en Quito 14,15 y 16 de noviembre del 2001 organizado por UNICEF, Diálogo 21 y AME,
- iii). Encuentro Internacional Gestión Democrática Local y Presupuestos Participativos realizado en Cotacachi el 15, 16, y 17 de Mayo del 2002 organizado por el Centro Ciudad. (Cevallos 2011, 55)

Para el año 2001, continuó el avance del tema con los miembros del Consejo de Desarrollo y Gestión, quienes junto al equipo de técnicos de la Asamblea de Unidad Cantonal y un asesor externo del DED, desarrollaron la propuesta metodológica del presupuesto participativo, que se entregó al CDG en pleno y, posteriormente, al alcalde Tituaña quien, según la presidenta de la Asamblea Cantonal de aquel periodo, no aceptó la propuesta argumentando que las organizaciones y la AUCC estaban yendo demasiado rápido. Sin embargo, se siguió tratando la propuesta y logrando consensos con el alcalde, quien finalmente accedió a implementar el pedido de las organizaciones, poniéndolo en marcha en el año 2002.

La iniciativa de la sociedad civil de capacitarse e ir desarrollando los instrumentos del presupuesto participativo le otorgó elementos que le permitieron gobernar el presupuesto participativo desde la posición de ser los técnicos de la AUCC y organizaciones quienes manejaban el “know how” y quienes lideraban el proceso, en el cual habían ido dirigiendo al alcalde y sus funcionarios desde un punto cero hasta la puesta en operación de operación de los diferentes espacios de participación que conforman el proceso presupuestario diseñado por la AUCC y organizaciones.

De ese modo, en los primeros años la puesta en marcha del proceso presupuestario se realizaba en articulación: Autoridades y técnicos municipales, equipo técnico de la Asamblea de Unidad Cantonal, y las organizaciones, de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla 13
Fases del presupuesto participativo diseñado por la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi

Fases	Denominación	Responsables	Objetivo
1	Información Y articulación (Espacio de identificación de obras y proyectos)	Comunidad, Municipio y Asamblea. Responsable: la Comunidad.	Involucrar y articular a otros grupos organizados. Lista de proyectos y obras Comunitario
2	Priorización de obras y proyectos (Análisis Técnico Y Financiero.)	Comunidad, Municipio y Asamblea Equipo Técnico.	Priorizar en el ámbito zonal y cantonal. Factibilidad de las propuestas recogidas.
3	Análisis Y Concertación”	Comunidad, Municipio y Asamblea.	Elaboración de una sola propuesta
4	Evaluación Y Definición De Compromisos	Comunidad, Municipio y Asamblea.	Mejoramiento de la metodología y del proceso
5	Presentación de la Propuesta del PPM al Concejo Municipal.	Comunidad: Actores sociales. Municipios directores, Equipo Técnico y Asamblea.	Aprobación definitiva de acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Municipal.
6	Evaluación	Equipo técnico de la Municipalidad	Mejorar el proceso y la ejecución Presupuestaria

Fuente: (Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi 2003) Mesa de trabajo del Presupuesto Participativo Municipal.

Elaboración propia

De acuerdo al Manual de Presupuesto Participativo que ilustraba la metodología desarrollada por los técnicos de Asamblea de Unidad Cantonal, el proceso se componía de seis etapas, a continuación, detalladas:

Proceso de información y articulación

En esta etapa se producen los primeros acercamientos con la ciudadanía organizada, y se comunican los elementos generales respecto del desarrollo del proceso del presupuesto participativo, y las etapas que se llevarán a cabo.

En segundo lugar, se desarrollan talleres en cada zona en los cuales se irán identificando los componentes de la planificación y en función de ellos, se van perfilando las necesidades de cada sector.

Identificación de obras

Esta etapa se desarrolla a nivel de comunidades y barrios con el apoyo de quienes estuvieron en la primera etapa, mismos que serán un apoyo para los facilitadores de los talleres.

Con la comunidad o barrio se lleva a cabo un taller en el cual con la guía del facilitador se identifican los proyectos y obras.

Priorización de obras

Este espacio tiene un carácter conjunto, en el sentido de que desde una visión cantonal y zonal se procede a la priorización de obras, y se comprende un proceso de tres etapas de priorización:

Respecto del Plan de Desarrollo Cantonal.

Respecto del interés de zona.

Respecto del interés de cantón.

En este espacio se congrega la sociedad civil organizada en tres talleres por cada zona del cantón, en los mismos que mediante consenso se establecerán las prioridades temáticas y se definen hasta cuatro prioridades de interés de zona, y cuatro de interés de cantón. Definiendo además el límite del presupuesto y la población beneficiaria.

En este espacio es importante que los facilitadores estimulen el debate y la reflexión en los participantes.

- **Análisis financiero y técnico:** Corresponde a un espacio de responsabilidad compartida entre el municipio, el equipo técnico de la Asamblea de Unidad Cantonal y las organizaciones, en el que el Municipio presenta la propuesta que ha sido analizada y aprobada previamente por la Comisión Especial del PPM. La propuesta se elabora en función de las priorizaciones realizadas en los talleres de la etapa anterior.
- **Talleres de análisis y concertación:** En cada una de las zonas del cantón se llevan a cabo tres talleres en los que, mediante consenso entre los actores sociales de cada territorio, y bajo los principios de solidaridad y reciprocidad entre zonas, comunidades y barrios, se van definiendo las obras y proyectos de mayor prioridad.
- **Seguimiento y evaluación:** Durante el proceso de ejecución de las obras y proyectos definidos para llevarse a cabo, las organizaciones realizarán acciones de seguimiento y evaluación del proceso. Para el efecto se conforman comités de seguimiento.

Es a través de estas prácticas de construcción de herramientas de participación y de generación de conocimiento que la AUCC y las organizaciones generaron la capacidad de administrar el proceso de elaboración del presupuesto participativo municipal.

Una técnica adicional de gobierno del mecanismo participativo del PP, fueron las resoluciones promulgadas por las Asambleas Anuales, en las que el peso de la masa social comprometía al alcalde a acoger las disposiciones que en su presencia se generaban desde las mesas de trabajo y posteriormente ratificadas en el plenario de las Asambleas. Así se puede ver en la siguiente compilación de las resoluciones durante el periodo previo a la implementación de presupuestos participativos por determinación constitucional.

Tabla 14
Resoluciones de la Asamblea Anual sobre el presupuesto participativo

N.º Asamblea	Fecha	Sector-consejo	Resolución
VII	4,5,6 septiembre 2002	Consejo de Desarrollo y Gestión (CDG)	Que se continúe con es este ejercicio (PPM) de participación ciudadana para que se siga aplicando en los años siguientes, no obstante, deben incorporarse algunas sugerencias como: - Reelaborar la distribución de recursos entre las zonas con criterios de equidad - Mejorar la participación de la base de las diferentes organizaciones existentes en las tres zonas: andina, urbana y subtropical (grupo mujeres, niñez y juventud). - Profundizar la orientación hacia proyectos de desarrollo estratégico del Cantón
		Niñez	Participar en el presupuesto participativo municipal
VIII	5 y 6 de septiembre 2003	Presupuesto Participativo Municipal	Continuar profundizando el proceso de elaboración del PPM, como ejercicio de consolidación de la democracia participativa y de la transparencia, tomando en cuenta que es una experiencia nueva en el país y que existe voluntad política del Alcalde y del Municipio de Cotacachi – Gobierno Local Para la distribución del presupuesto municipal 2004 se tomen en cuenta 11 criterios con sus respectivos indicadores (ver anexo). El relacionado a lo ambiental se compromete a identificarlo el Comité de Gestión Ambiental.
		Consejo Cantonal Intersectorial de Salud (CCIS)	Gestionar una asignación de recursos oportunos por parte del Estado Nacional en cumplimiento de la ley y del convenio. Lograr que en el Presupuesto Municipal se asigne recursos para el fortalecimiento del sistema cantonal de salud descentralizado en el ejercicio de la elaboración del Presupuesto Participativo Municipal.
		Alternativas económicas y productivas	Implementar un Centro de Acopio en el nuevo Sistema de Mercado, pensando en un cambio de productos (trueque y/o moneda alternativa) y que éste sea tomada en cuenta en el Presupuesto Participativo Municipal 2004.
IX	26 y 27 de noviembre 2004	Presupuesto Participativo	Crear una Ordenanza Municipal para la institucionalización del ejercicio del Presupuesto Participativo Municipal, incorporando a los Comités de Seguimiento tanto nivel barrial, parroquial y zonal. En la ordenanza deberá constar también la reglamentación interna para el funcionamiento de los Comités. Crear un fondo de emergencias para desastres naturales para agilizar el proceso de ejecución y operación en las comunidades, barrios y zonas afectadas.

			Sugerencia: Impulsar encuentros nacionales para la elaboración de la ley de Presupuesto Participativo Municipal, la misma que se presentará al Congreso Nacional para su aplicación en todos los municipios del país.
		Casos especiales	Retomar la metodología con la cual se inició el ejercicio del Presupuesto Participativo en el año 2002, en el cual determinaba que el 10 % del presupuesto municipal destinado a inversiones. Por varias razones se ha estado destinando el 5 %.
X	7 y 8 de octubre 2005	Discapacidad y Ejercicio de ciudadanía	Fomentar la organización de las personas con Discapacidad con el apoyo de la Asamblea de Unidad Cantonal, el Municipio - Gobierno Local y todas las organizaciones e instituciones (Gubernamentales y No Gubernamentales), para la ayuda de personas con discapacidad, destinando el 10 % del presupuesto destinado a los sectores vulnerables.
XI	9 y 10 diciembre 2006	-	-
XII	30 noviembre y 1 diciembre 2007	Gestión Ambiental y Manejo de RRNN	Incorporar el tema agua como prioridad para ser incluido dentro del presupuesto participativo municipal y promover el acceso equitativo del recurso agua (revisión de turnos y concesiones) e impulsar la sensibilización y la organización cantonal para la conservación y el uso adecuado del recurso agua en las cuatro zonas.
XIII	27 y 28 diciembre 2008	Mujeres	Que el Presupuesto Participativo Municipal apoye la itinerancia de un servicio ginecológico en las 4 zonas del cantón articulando el conocimiento occidental y ancestral.

Fuente: Cevallos 2015, 75-77

Elaboración propia

La operación articulada del presupuesto participativo municipal entre el equipo técnico municipal y el equipo técnico de la AUCC, se disolvió en pocos años en razón de que los funcionarios municipales ganaron el conocimiento y la experticia que el equipo de la Asamblea de Unidad Cantonal le transmitió en el proceso, esto otorgó al municipio la independencia técnica para en lo posterior implementarlo por su propia cuenta. Además del hecho que en la Asamblea decidió separarse de la articulación a causa de los incumplimientos del Municipales respecto de la metodología acordada por las resoluciones de la Asamblea Anual.

Cabe mencionar que cuando la alcaldía adquirió la instrucción suficiente para llevar el proceso de presupuestación participativa, fue progresivamente separando del proceso presupuestario a la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi y a las organizaciones de la sociedad civil, hasta que, en el 2008, al romper relaciones con la AUCC, se excluyen totalmente del proceso del PP a los actores de la participación. Volviendo la Asamblea Cantonal y organizaciones al proceso del presupuesto con el siguiente alcalde.

De esa manera, surgió en Cotacachi el presupuesto participativo, de la necesidad de articular la planificación participativa con la presupuestación, de tal forma que quienes estuvieron involucrados en la definición de los lineamientos a seguir hacia el desarrollo que cada zona del cantón, estén también involucrados en el proceso de presupuestación definiendo las prioridades del uso de los recursos, y de esa manera el proceso de desarrollo tenga en los territorios legitimidad y apoyo por parte de las comunidades y organizaciones que se apropian del proceso de construir su propio desarrollo.

La puesta en marcha del presupuesto participativo tuvo un alto impacto de carácter positivo en la sociedad civil de Cotacachi, ya que otorgaba a la población poder decisión sobre la distribución de los recursos, y control sobre su ejecución.

Cabe señalar durante este trayecto recorrido por el presupuesto participativo implementado por iniciativa de la sociedad civil y la voluntad política del alcalde, no tuvo un respaldo en la ley, sino en el acuerdo entre la sociedad civil la AUCC y el alcalde; sin embargo, el momento en que se terminó el factor voluntad política del alcalde, se produjo por parte del Municipio una apropiación total del espacio de participación, pasando a administrarlo de manera unilateral. Situación que al tener que implementar en el cantón la presupuestación presupuestaria vía Constitución y leyes, se podría en práctica las mismas maniobras, pero en esta ocasión respaldado por un sólido marco legal y constitucional.

7.3.9.2. La implementación del presupuesto participativo dispuesto por la Constitución del 2008

Respecto de la definición de los lineamientos y metodología con la que se debe llevar a cabo el presupuesto participativo establecido para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala: “Presupuestos participativos en los niveles de gobierno. - Cada nivel de gobierno definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos, de conformidad con la Ley, en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial” (EC 2010, art. 8).

Como se había mencionado, el presupuesto participativo que se originó en Porto Alegre trascendió más allá de las fronteras de la prefectura que lo ideó, y tuvo difusión en varios gobiernos seccionales en el Ecuador, lo cual lo volvió un mecanismo de participación conocido y reconocido en los lugares en donde fue implementado.

En Cotacachi, por la ruptura de relaciones entre el Municipio y Asamblea de Unidad Cantonal en el año 2008 se la separó del proceso. En el 2009 inició la nueva administración municipal de Alberto Anrango, sin embargo, decidió dejar de realizar el presupuesto de manera participativa; y solo entonces cuando la ley entra en vigencia estableciendo que la presupuestación municipal debe hacerse participativamente el municipio reactivó este mecanismo de participación, bajo el precepto de que el mecanismo se volvía un requerimiento obligado a través del cual los municipios puedan recibir las transferencias presupuestarias del Gobierno Central.

En esta nueva coyuntura, en el 2010, año en que se daba inicio a la utilización del PP, el Municipio no contaba con la experiencia, el *know how* y la convocatoria para poder llevar por sí solo el proceso de presupuestación participativa, y optó por ayudarse de la Asamblea de Unidad Cantonal que tenía ya una importante trayectoria en el desarrollo de herramientas y metodologías del PP, sumadas a la experiencia de haberlo realizado en el cantón y a la amplia convocatoria y coordinación que tenía con las organizaciones sociales de la tres zonas del cantón.

De esa manera la Asamblea de Unidad Cantonal retornó a guiar el proceso presupuestario; sin embargo, para el siguiente año (2011) el Municipio decidió excluir del proceso a la AUCC y las organizaciones de Intag, que pese a demandar al gobierno local el ser tomadas en cuenta, se hizo caso omiso (Asamblea de Unidad Cantonal 2011).

Esta situación se producía dado que el Municipio aplicaba para la participación en el presupuesto participativo el criterio de “unidades básicas de participación”, con la que podía excluir a actores de la sociedad con quienes no armonizaba, como las organizaciones de defensa del medio ambiente de Intag. Sin embargo, la exclusión no solo se aplicaba a las organizaciones inteñas; sino que como menciona una dirigente de la Coordinadora de Mujeres Urbanas, el Municipio intentaba trastocar su identidad organizacional al querer admitirles en el espacio de participación como moradoras de un barrio, que es lo que corresponde a una unidad básica de participación, y no como mujeres que forman parte de una organización que vela por los derechos de las mujeres. Situación que las condicionaba a renunciar a la forma cómo ellas habían decidido identificarse para participar. De ese modo se les violentaba el derecho a participar y se les cerraba las puertas de los nuevos espacios.

Bajo esas condiciones, el proceso del PP fue llevado en su totalidad por los funcionarios municipales. Pero dado un error de sobreestimación de ingresos del área financiera municipal que inflaron el valor del presupuesto disponible aproximadamente

en un 40 % por sobre sus niveles reales, se echó a tierra todo el proceso de presupuestación participativa. De ese modo el proceso de priorización de obras y proyectos fue realizado en base a una enorme cantidad de ingresos que el Municipio no disponía.

Ante esas circunstancias, el Municipio debió comunicar a la población que las obras que se había establecido hacer para el año 2012, serían aplazadas para el año siguiente. Esto provocó fuertes rechazos en las comunidades y barrios que se sintieron burlados al haber sido convocados a un largo proceso de selección y priorización de obras y proyectos que no tenían un respaldo económico para ser ejecutados.

Tras este episodio, el presupuesto participativo del año 2012, no implementó el proceso de selección y priorización de obras, en razón de que las escogidas el año anterior, y que por el desfase presupuestario no se ejecutarían en el 2012, por tanto, automáticamente pasaban a ser obras priorizadas para el 2013. De ese modo, el proceso de presupuestación participativa del 2012 se redujo a una serie de encuentros de socialización de las obras a ejecutarse en el 2013. Provocando momentos muy críticos dentro de la administración municipal con la población que se sentía engañada al haber priorizado obras que no tenían un sustento económico para realizarse.

Para el proceso de presupuestación participativa que debía realizarse en el 2013, al Municipio se le tornó cuesta arriba la tarea de realizar una asamblea ciudadana para cumplir con el requerimiento de la Ley que establece que el presupuesto participativo debe ser aprobado por esa instancia de participación. Ante lo cual tuvo que recurrir a la Asamblea de Unidad Cantonal para la realización de la Asamblea de aprobación; sin embargo, no fue parte del proceso de priorización.

7.3.9.3. El presupuesto participativo en la Administración 2014-2019

Transcurrido el periodo del alcalde de Alianza País en Cotacachi, con la nueva administración 2014-2019 se implementaron en el presupuesto participativo los planteamientos de la Asamblea Cantonal y organizaciones sociales en la forma de llevar el presupuesto participativo municipal. Por lo que, mediante un proceso de diálogo y concertación entre Municipio, AUCC y organizaciones se elaboró y expidió la ordenanza que establece las directrices que rigen el proceso de presupuestación participativa.

Al igual de lo sucedido con la silla vacía, se decidió el cambio de nombre del mecanismo de participación, dejando de denominarse “Presupuesto participativo” y asumiendo la denominación de “Presupuesto transparente participativo municipal”.

En esta nueva versión del presupuesto participativo, se establece a la Asamblea de Unidad Cantonal, ya reconocida legalmente como el Sistema de Participación Cantonal, un rol directo en la puesta en marcha del presupuesto participativo, en los siguientes términos definidos en la Ordenanza del Sistema de Participación del Cantón Santa Ana de Cotacachi “Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi”:

Presupuesto Transparente Participativo Municipal: El presupuesto Transparente Participativo es la posibilidad que tiene la población para analizar los requerimientos y necesidades, plantear propuestas y proyectos; y, decidir sobre la inversión de un porcentaje del presupuesto municipal de conformidad a lo establecido en el COOTAD, y demás Leyes, en el que directamente estará involucrado el Sistema de Participación Cantonal. (EC Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, art. 88)

Todo llevaría a pensar que el modo de llevar a cabo el proceso de presupuesto participativo, retornaría a la manera en la cual se realizaba cuando la Asamblea de Unidad Cantonal establecía la metodología y lideraría el ciclo de presupuestación. De acuerdo a lo estipulado, la coordinación del desarrollo del proceso de presupuestación participativa se debe realizar entre las áreas de planificación, participación y financiera, junto con el Consejo de Planificación Cantonal y el Consejo de Participación Popular de la Asamblea de Unidad Cantonal; sin embargo, son netamente instancias municipales las que determinan la metodología, así como también las que se encargan de llevar el proceso, con la esporádica presencia del Consejo de Participación Popular.

Esta situación de llevar por su propia cuenta el proceso el municipio se habría sucedido en razón de que, al llegar a la alcaldía el jefe técnico de la Asamblea de Unidad Cantonal en el 2014, se llevó con él a varios otros técnicos de la institución participativa. De modo que se habría producido una transferencia del patrimonio técnico de la Asamblea Cantonal hacia el Municipio, dotando al gobierno local de conocimientos y técnica, que generaron en el Municipio capacidad técnica en el ámbito de la participación, que le otorgaron independencia en cuanto a conocimientos y manejo metodológico para la puesta en marcha del presupuesto transparente participativo municipal.

Respecto de la metodología implementada para llevar el proceso, se compone de las siguientes etapas:

Asambleas de comunales y barriales: entre junio y julio, se llevan a cabo asambleas comunales y barriales en las que la población debe realizar la priorización de obras y proyectos en función de los lineamientos establecidos por el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Bajo el concepto de asambleas, la convocatoria a comunidades y barrios toma mayor amplitud

Asambleas parroquiales: entre agosto y septiembre se llevan a cabo asambleas en cada parroquia y se realiza la priorización de obras y proyectos.

Previo al proceso de priorización, se dan a conocer los lineamientos establecidos en los planes plurianuales, el plan de desarrollo y ordenamiento territorial, y los planes de desarrollo parroquiales.

Anteproyecto del presupuesto: entre julio y septiembre, el equipo técnico municipal elabora el anteproyecto de presupuesto para ponerlo en conocimiento de la Cumbre Cantonal que se realiza anualmente.

Validación del anteproyecto: en la gran asamblea de la Cumbre Cantonal, se presenta el anteproyecto, se recogen observaciones de los participantes, y se validan las prioridades de inversión.

Aprobación: hasta el 31 de octubre el Consejo Municipal debe conocer el anteproyecto aprobado por la asamblea de la Cumbre Cantonal para su revisión, aprobación y puesta en vigencia. (MCOT 2016)

8. La influencia de las organizaciones del régimen de participación en el régimen de representación en el cantón

Ananya Roy (2009) señala respecto de los regímenes de gubernamentalidad civil, que estos emergen desde procesos de lucha ciudadana por derecho, generando de esa manera sus propios espacios de representación. En el caso de la experiencia de Cotacachi, el proceso participativo logró incorporarse a las dinámicas organizacionales y políticas, llegando a constituirse como una estructura de poder político local desde la participación y desde las organizaciones, cuya influencia llegaría hasta el régimen de representación política cantonal, al tornarse las organizaciones de la participación en actores decisivos en los procesos políticos electorales, al punto que en el año 2014, con movimiento propio y candidatos propios, los actores de la participación llegaron al poder municipal con el propósito, de consolidar la legitimidad del proceso de participación que en Cotacachi existe desde 1996.

El presente componente, da conocer a través del análisis de los resultados electorales más importantes del periodo del estudio de caso, el nivel de influencia que el régimen de gobierno cívico de la participación llegó a tener sobre el régimen de representación.

Las organizaciones sociales de la participación, a través del tiempo lograron conformar importantes capitales políticos que canalizados a través del proceso participativo lograron generar importantes de procesos de desarrollo local en cada una de las zonas. Sin embargo, el capital político ganado y consolidado a través de la democracia participativa, incursionó en espacio de la democracia representativa cantonal, tornando a

los actores de la participación agentes de mucha trascendencia en los espacios de la política electoral. De esa manera, la participación en Cotacachi ha logrado trascender más allá de los mecanismos formales de participación.

De ese modo el gobierno civil de la participación en Cotacachi, extendió a través de las organizaciones varias líneas de poder hacia los procesos de la política electoral, logrando un tipo de influencia de la participación a la representación que tradicionalmente se ha producido en la dirección contraria; sin embargo, tanto la participación como la representación política, en el cantón se volvieron dos procesos que se autodeterminan.

Este fenómeno ha tenido su mayor notoriedad sobre todo en los procesos electorales que van del año 2008 al 2014, periodo en el que las organizaciones de la participación establecen sus posicionamientos políticos desde diferentes procesos que se estaban impulsando desde la Asamblea de Unidad Cantonal, como es el caso de la participación de la AUCC en los debates de conformación del nuevo régimen participativo que se plasmó en la Constitución del 2008. De tal forma que en este periodo se producen posicionamientos políticos en función de los procesos que en el ámbito participativo se venían construyendo para dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales en materia participativa.

A continuación, se plantea analizar a la luz de los resultados electorales de autoridades locales y nacional que se produjeron entre el año 2009 y 2014, la manera en que las organizaciones sociales del proceso participativo han logrado articular un conjunto de fuerzas políticas en el territorio que se expresan en las definiciones de lo electoral y logran una influencia determinante en los destinos de la democracia representativa a nivel del cantón. A la vez los resultados permiten dar cuenta de las diferentes alianzas y reposicionamientos en lo electoral, también sirven de termómetro del momento que atraviesa el régimen participativo local en cada periodo analizado. Asimismo, se presentan los resultados de las elecciones nacionales con el fin de mostrar cómo los resultados de los comicios de nivel nacional tienen también una influencia importante en el régimen de participación local en un periodo marcado por el peso político electoral del Movimiento País y Rafael Correa como un actor Nacional con mucha presencia en lo territorial.

Se procede a presentar los datos oficiales de las votaciones generales del 2009, elecciones presidenciales del 2013 y 2019, elecciones seccionales del 2014 y del 2019. Cada uno de los resultados es acompañado de un análisis del contexto local en lo que

refiere a los movimientos que se produjeron a nivel de los actores del régimen de participación.

8.1. Elecciones generales 2009

8.1.1. Elección presidencial

La aprobación a la nueva Constitución mediante referéndum el 28 de septiembre del 2008, establecía la convocatoria a elecciones de todas las autoridades tanto del nivel nacional como del local, realizándose el 26 de abril del 2009, produciéndose los siguientes resultados:

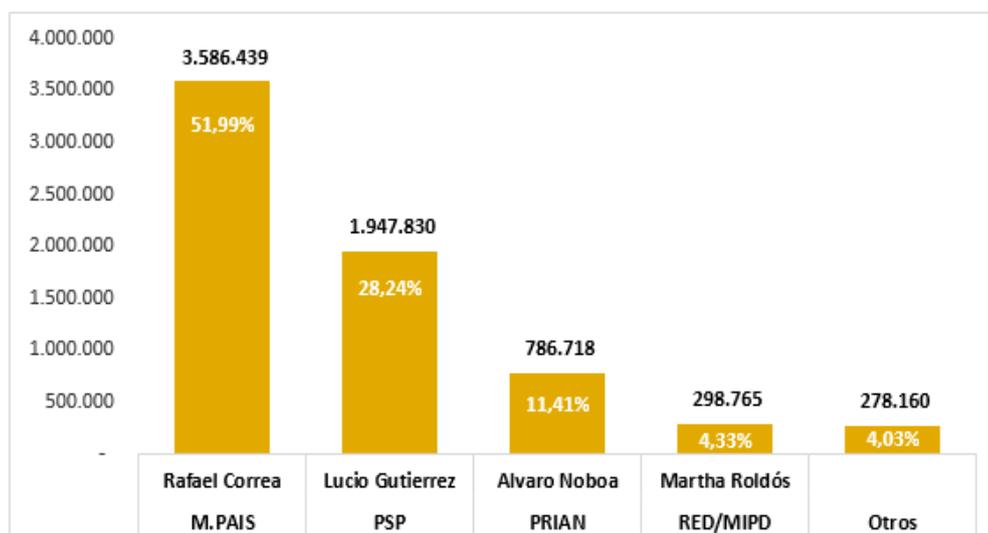


Figura 5. Resultados elecciones presidenciales 2009

Fuente: Consejo Nacional Electoral

En estos comicios se produjo un hecho sin precedentes al ser reelecto Rafael Correa con la mayoría de votos en la primera vuelta electoral, poniendo en evidencia, que luego de dos años de gobierno, había logrado ganar la confianza del electorado que, luego de otorgarle la victoria en el referéndum constitucional, le daba el apoyo mayoritario para la puesta en marcha de la profunda transformación del Estado propuesta con la Constitución aprobada. Cambios que establecían a la participación como un eje transversal de la gestión pública y como uno de los puntales de la transformación.

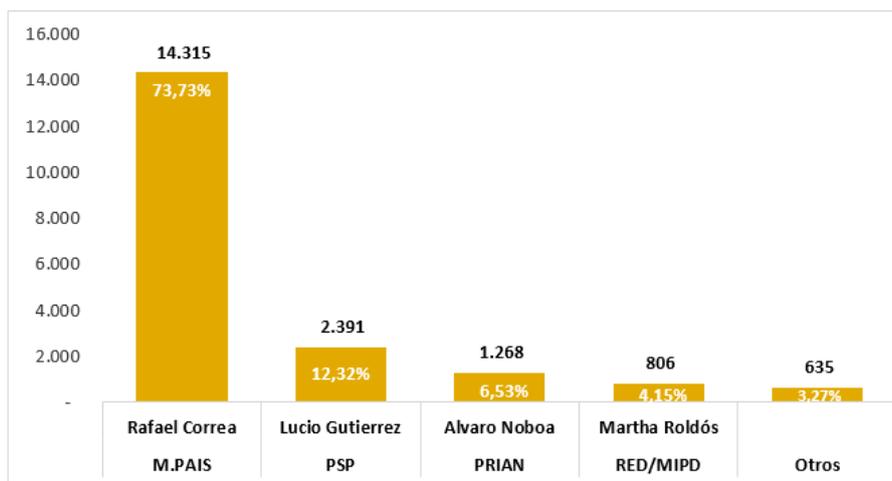


Figura 6. Resultados elecciones presidente 2009 en Cotacachi
Fuente: Consejo Nacional Electoral

Los resultados respecto de los mismos comicios para el caso de Cotacachi mostraron un resultado contundente de un 73,73 % de apoyo de la población, alrededor de un 22 % superior al promedio del apoyo nacional. En estos comicios la organización más fuerte del proceso participativo y la más grande del cantón, la UNORCAC, estableció una alianza electoral con el Movimiento País. Lo mismo que otros actores del sistema de participación.

En este punto, en el régimen participativo Cotacachi se había producido la ruptura oficial entre la alcaldía de Auki Tituaña que se encontraba en una posición anti Constitución y contraria al Movimiento País, y las organizaciones de la participación de Cotacachi que mantenían criterios favorables a los ofrecimientos constitucionales impulsados por el Movimiento País, ofrecimientos que daban proyecciones positivas respecto de los alcances de los nuevos espacios participativos planteados en la Constitución con respecto a establecer un régimen de participación local obligatorio para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el cual se suponía que permitiría superar la dependencia de voluntad de la autoridad para el reconocimiento de los espacios de participación y a los actores sociales.

8.1.2. Resultados electorales alcaldía 2009

Como parte de la convocatoria a las elecciones post aprobación de la Constitución se realizaron además elecciones de autoridades locales a nivel de alcalde, concejales y juntas parroquiales.

Para la alcaldía, Auki Tituaña que se hallaba en funciones, postuló para su tercera reelección; mientras que bajo la bandera de Alianza País y como candidato de alianza electoral con la UNORCAC, iba el dirigente histórico y fundador de la organización indígena Alberto Anrango

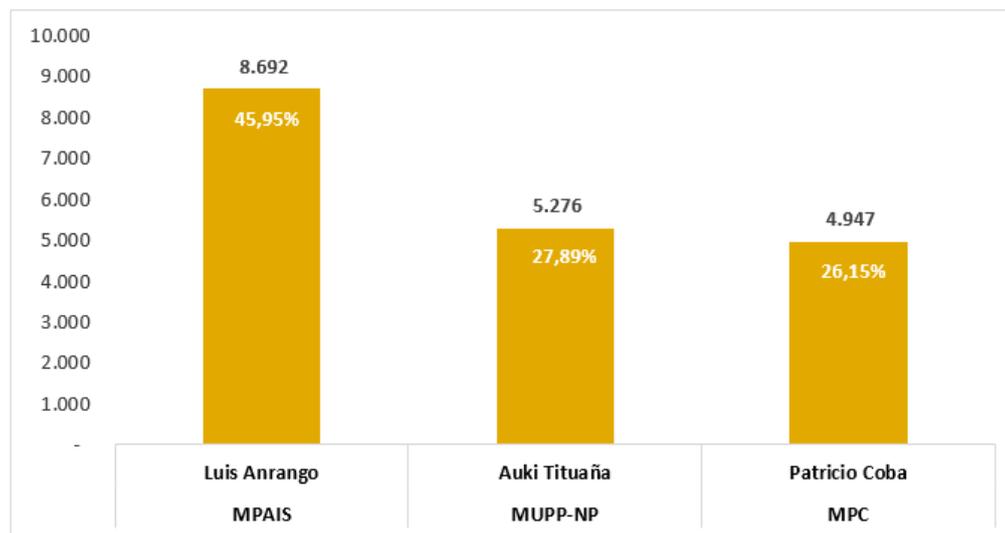


Figura 7. Resultados alcalde de Cotacachi 2009
Fuente: Consejo Nacional Electoral

Los resultados para la alcaldía de Cotacachi dieron vencedor al candidato de Alianza País y UNORCAC con una amplia diferencia de casi veinte puntos porcentuales. Auki Tituaña, a diferencia de las anteriores elecciones que lo mantuvieron por 13 años en la alcaldía, esta ocasión no recibió el apoyo del movimiento indígena, importante actor del proceso participativo, y no logró su cuarto periodo consecutivo como alcalde. La pérdida del apoyo indígena significó para Tituaña el abandono por parte de la organización más grande e importante del cantón y la pérdida de alrededor de la mitad de los votos del cantón.

Para las elecciones del 2009 el movimiento indígena fue con candidato propio, y bajo la bandera de la alianza UNORCAC-Alianza País, impulsó la candidatura de su dirigente histórico Alberto Anrango.

Adicional al apoyo organizacional indígena, otros grupos y actores sumaron su respaldo al dirigente indígena al ver en él a un representante de la UNORCAC —antes que de Alianza País— lo cual les daba perspectivas positivas respecto a su futura actuación con las organizaciones y con el proceso participativo.

El peso de la UNORCAC y las organizaciones sociales del cantón en el ámbito electoral local, radicaba, por el lado de la UNORCAC, en una ética orgánica de sus bases

en el ejercicio consensuado del sufragio, además del alcance de la organización que aglutina a las 43 comunas indígenas del cantón y que mediante el sistema de cabildos mantiene una potente cohesión y tradición de sujeción a sus autoridades. Por el lado de las demás organizaciones del régimen participativo, aunque no cuentan con la capacidad numérica y de movilización de la UNORCAC, a través del proceso de participación lograron importante capital político, así como capacidades técnicas, conocimientos e información que configuran una importante influencia en el territorio.

8.1.4. Resultados concejalías

En los resultados para concejalías tanto del sector urbano como del rural se puede apreciar el mismo fenómeno de diferencias amplias de los candidatos de Movimientos País, que obtuvieron la mayoría de votación.

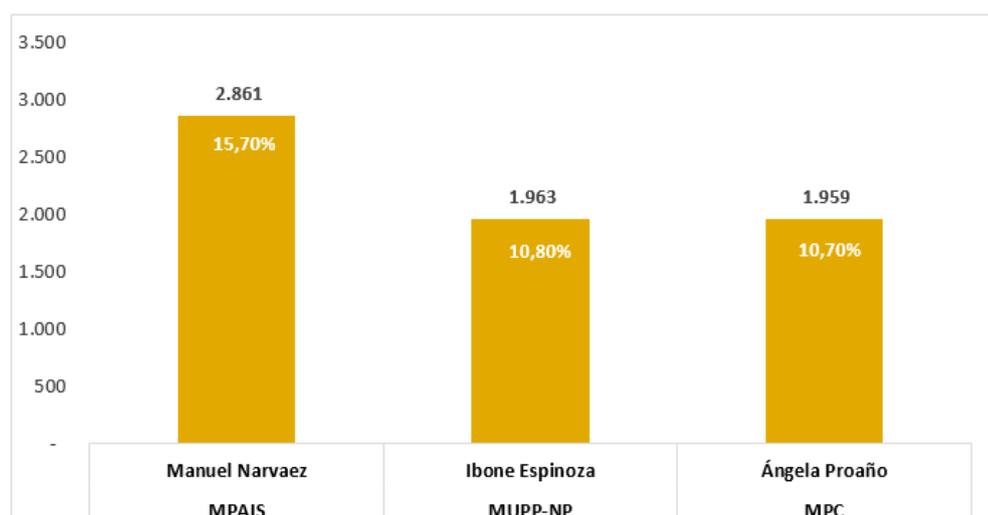


Figura 8. Resultados electorales para concejales urbano

Fuente: Consejo Nacional Electoral

En el caso de las concejalías urbanas, se produjo una alianza adicional entre la Federación de Barrios de Cotacachi (FEBAC), importante organización integrada al proceso participativo que en alianza con Movimiento País puso como candidato a un dirigente barrial con importante experiencia en el régimen de participación cotacacheño, el cual logró obtener un espacio en el Concejo Municipal.

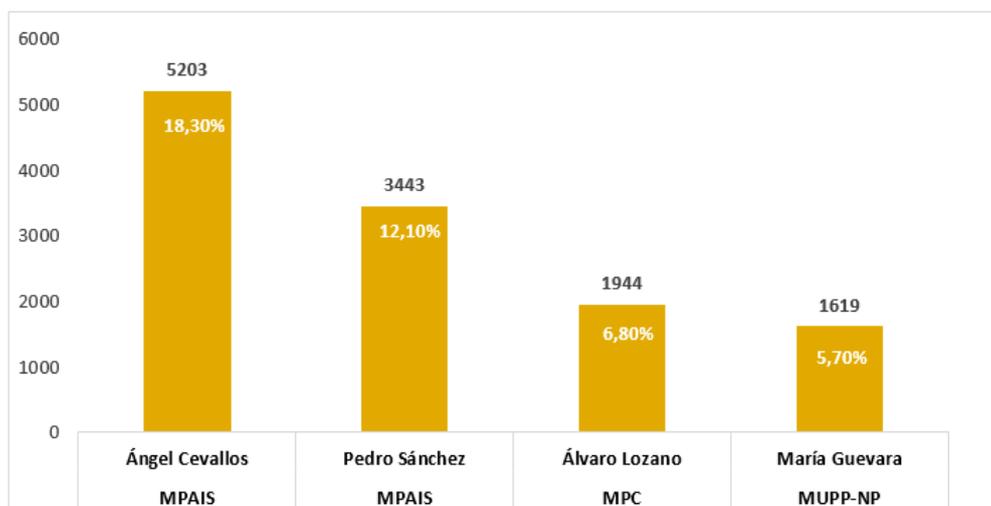


Figura 9. Resultados concejales rurales 2009

Fuente: Consejo Nacional Electoral

En el caso de las concejalías rurales, se ratificó el apoyo logrado por Alianza País en alianza con algunos actores del proceso de participación.

Un dato que llama la atención es que esta elección arrojó dos concejalías para tres movimientos: Alianza País, Pachakutik y Poder Ciudadano, este último representante de la derecha urbana y el sector agroexportador. A través de un acuerdo entre Alianza País liderada por Alberto Anrango, dirigente que en los años 70 promovió las luchas por los derechos indígenas contra las haciendas en el cantón en el que según (Ortiz, 2004) los efectos de la Reforma Agraria fueron leves; para la designación de vice alcalde, llegaron a un acuerdo con Poder Ciudadano otorgándole la vice alcaldía al representante del sector agro exportador del cantón que anteriormente poseía las haciendas contra las cuales había luchado el alcalde.

8.1.5. Juntas parroquiales

Tabla 15
Resultados juntas parroquiales

PARROQUIA	ORG. POLÍTICA	CANDIDATO	VOTOS	% ACEPTACIÓN
APUELA	MPC	Oswaldo Erazo	396	10,5 %
GARCÍA MORENO	MUPP-NP	Doris Morales	1030	8,7 %
IMANTAG	MPAIS	Luis Menacho	804	9,3 %
PEÑAHERRERA	MVS	Remigio León	282	8,0 %
PLAZA GUTIERREZ	MPAIS	Cruz Imbaquingo	203	16,0 %
QUIROGA	MPAIS	Lauro Gómez	1507	10,8 %
VACAS GALINDO	MPAIS	Wilson Gómez	129	11,5 %
6 DE JULIO DE CUELLAJE	MPAIS	Oswart Ayala	473	13,2 %

Fuente: Consejo Nacional Electoral

En cuanto a las juntas parroquiales, las alianzas conformadas entre Alianza País y las organizaciones participativas lograron obtener la mayor parte de juntas. Cabe resaltar el caso de las parroquias Imantag y Quiroga de población mayoritariamente indígena, se encuentran entre las alcanzadas por el movimiento oficialista y las organizaciones sociales.

8.2. Resultados elecciones 2013

Transcurrida la presidencia del periodo 2009-2013, el 12 de febrero del año 2013 se llevan a cabo los comicios presidenciales, en las que el entonces presidente Rafael Correa va por su segunda reelección, alcanzando los siguientes resultados.

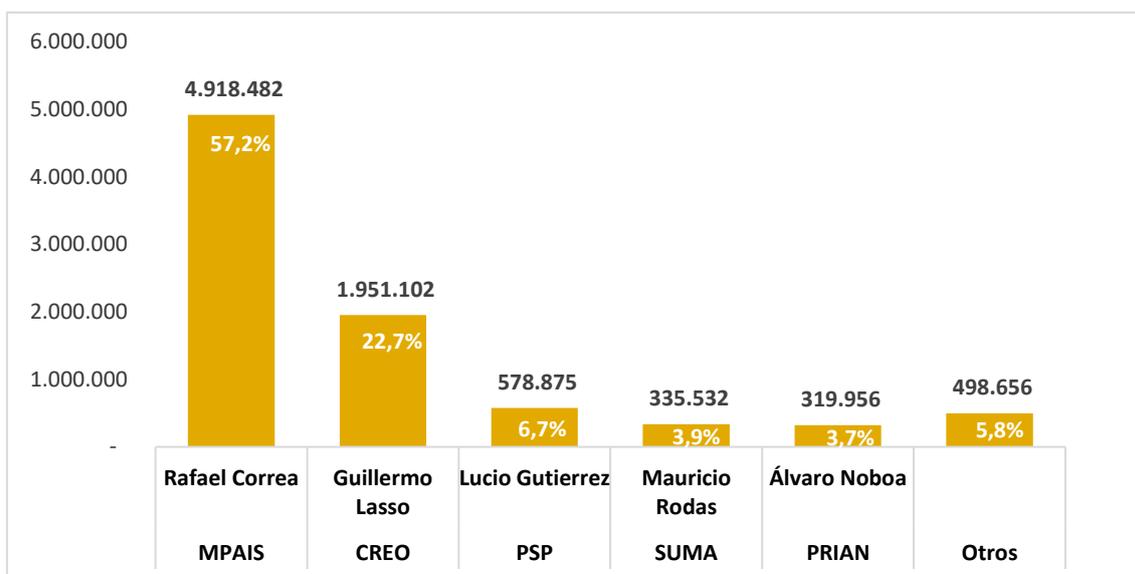


Figura 10. Resultados presidenciales 2009
Fuente: Consejo Nacional Electoral,

El conteo de votos dio como ganador a Rafael Correa en primera vuelta, superando la cantidad de votos alcanzados en las elecciones del 2009. Con estos resultados se consolida el liderazgo y la fuerte presencia política que Rafael Correa tiene en la sociedad ecuatoriana. Ratificando el apoyo popular a sus políticas y fortaleciendo su capital político para la implementación de sus programas de gobierno. De ese modo, el proyecto de país que se impulsaba desde el gobierno se afirmaba en sus objetivos.

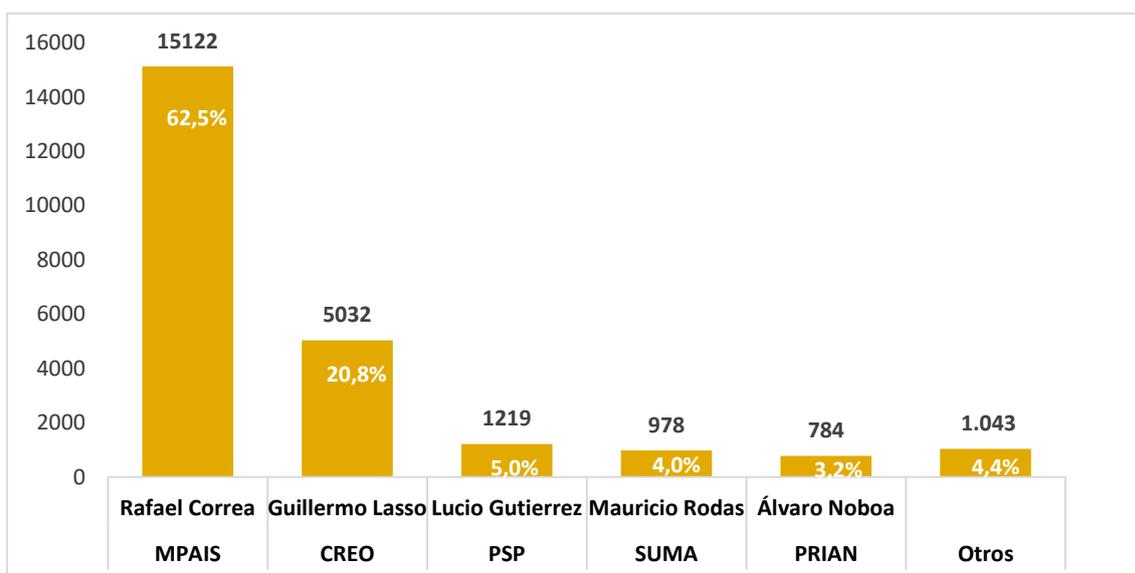


Figura 11. Resultados presidenciales Cotacachi 2013
Fuente: Consejo Nacional Electoral

En los resultados correspondientes a la votación de Cotacachi, se encuentra que el apoyo a Rafael Correa mantuvo la tendencia a superar el promedio nacional; sin embargo, obtiene un menor porcentaje al obtenido en el anterior proceso electoral. Cabe mencionar que, con la victoria electoral de Alberto Anrango a la alcaldía de Cotacachi en el 2009, este se volvió la extensión del brazo político del presidente en el cantón, en un periodo en que la alianza con los actores de participación se fracturó muy rápidamente volviendo al periodo de alta conflictividad en la implementación de los mecanismos participativos.

8.3. Elecciones 2014

8.3.1. Alcaldía de Cotacachi

En el año 2014 se produjo la convocatoria a elecciones a realizarse el 23 de febrero para gobiernos seccionales. Para esta ocasión postuló nuevamente el dirigente indígena Alberto Anrango por el movimiento Alianza País, sin embargo; al candidatizarse sin el apoyo de la organización indígena y otros grupos de proceso participativo, obtuvo los siguientes resultados.

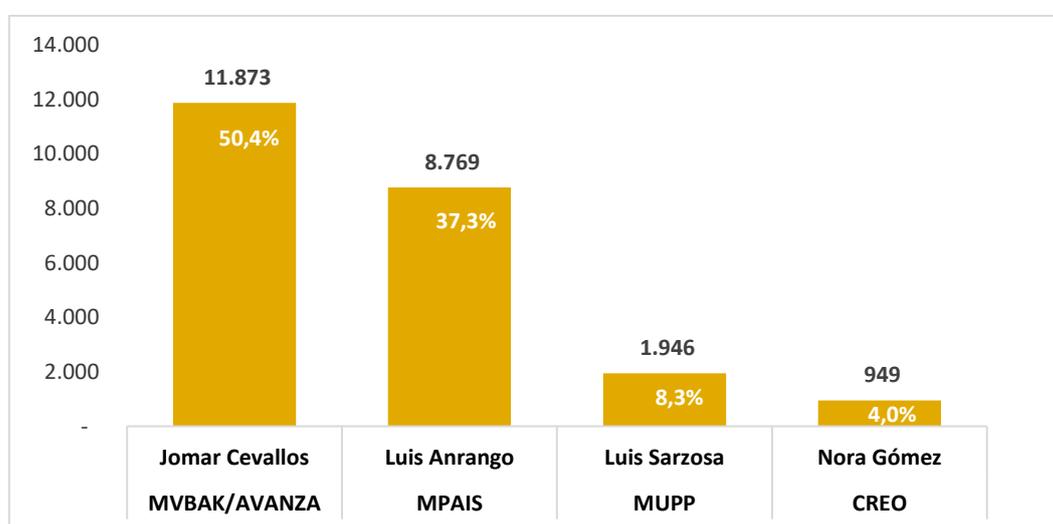


Figura 12. Resultados alcaldía Cotacachi 2014

Fuente: Página web del CNE

Con la mayoría de votos, el candidato Jomar Cevallos se alzó con la victoria en las elecciones por la alcaldía de Cotacachi, superando con un importante margen al candidato oficialista Alberto Anrango que fue por la reelección, después de haber perdido el apoyo de las bases de la organización indígena del cantón, mientras que Cevallos, fue

como candidato de las organizaciones de la participación, las cuales incursionaron en la democracia representativa como una reacción ante los intentos del alcalde de deslegitimar a los actores de la participación ciudadana e intentar excluirlos del nuevo sistema de participación.

De ese modo, abandonaron el apoyo a Anrango y conformaron su propio movimiento con el afán de alcanzar el poder para legitimar al sistema de participación de la Asamblea de Unidad Cantonal y las organizaciones, como el sistema legítimo y legal de participación en el cantón.

Por otro lado, un análisis más meticuloso de los resultados de la elección detallando los votos de las parroquias muestra la superior votación lograda por Cevallos en las parroquias de Imantag y Quiroga que albergan a un alto número de población indígena. Por lo que se podría señalar que los votos de las comunidades indígenas no fueron hacia la reelección de su dirigente histórico, sino que se canalizó hacia la propuesta del movimiento de la participación.

8.3.2. Resultados de concejalías

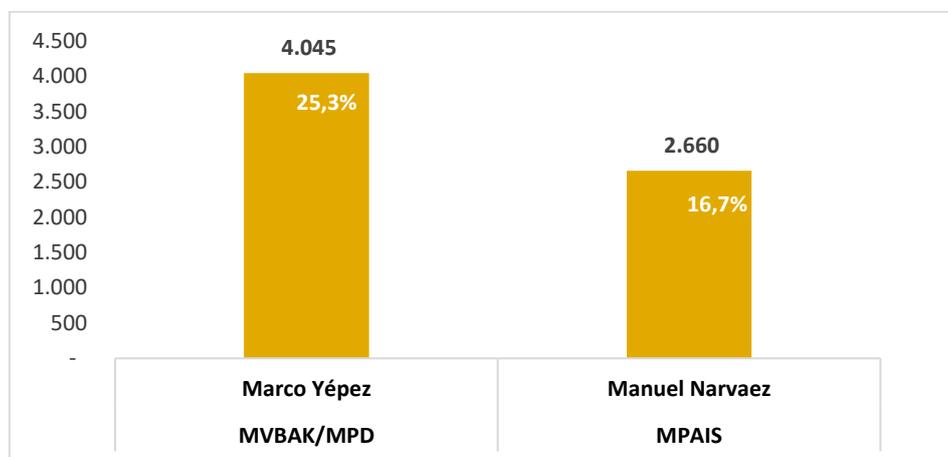


Figura 13. Resultados concejalías 2014
Fuente: Página web del CNE

En la zona urbana, el Movimiento Vivir Bien, con el apoyo de la dirigencia de la Federación de Barrios y otros actores de las organizaciones sectoriales, logró obtener una de las dos concejalías establecidas para esa circunscripción, mientras que Alianza País, obtuvo la otra representación en el Concejo Municipal.

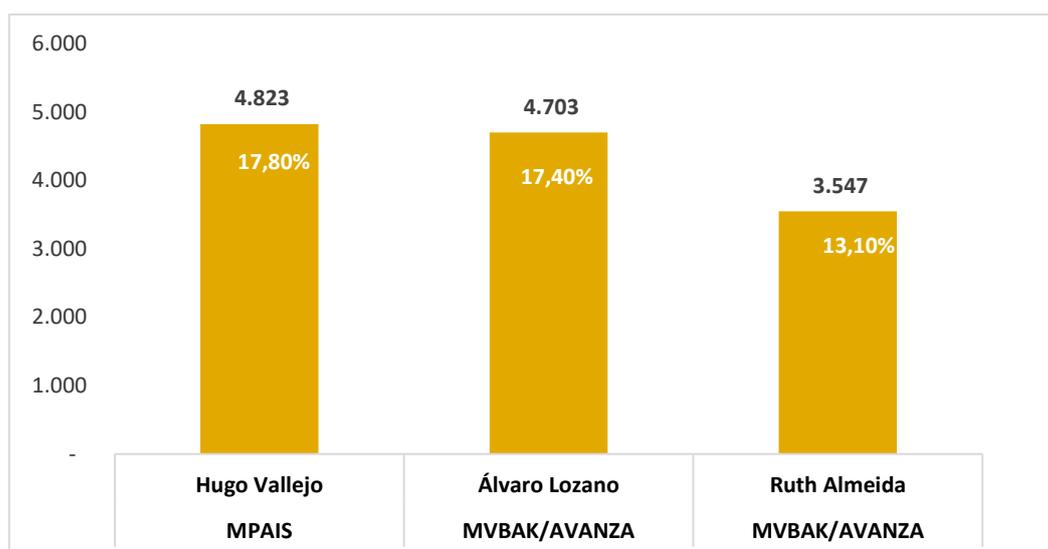


Figura 14. Resultados concejalías Cotacachi 2014

Fuente: Consejo Nacional Electoral

En lo referente a concejales, el Movimiento Vivir Bien logró una mayoría de tres concejales, mientras que Alianza País obtuvo dos. Cabe mencionar que, aunque en entre las candidaturas de Alianza País figuraban dos candidatos indígenas, no obtuvieron votaciones importantes.

8.3.3. Juntas parroquiales

Tabla 16
Resultados juntas parroquiales 2014

PARROQUIA	ORG. POLÍTICA	CANDIDATO	VOTOS	% A
Apuela	MVBK/MPD	Nelson Betancourt	452	13,2 %
García moreno	MPaís	Doris Morales	2004	17,6 %
Imantag	MVBK/MPD	José Ramos	1299	13,6 %
Peñaherrera	MPaís	Margarita Espín	522	12,5 %
Plaza Gutiérrez	MPaís	Cruz Imbaquingo	151	13,9 %
Quiroga	MVBK/Avanza	Iván Lozano	1870	12,4 %
Vacas galindo	MPaís	Wilson Gómez	158	12,4 %
6 de julio de Cuellaje	MVBK/MPD	José Garzón	570	12,3 %

Fuente: Consejo Nacional Electoral,

A nivel de votación obtenida para juntas parroquiales se produjeron interesantes situaciones, por una parte, el movimiento Vivir Bien logró espacios que anteriormente eran parte del capital político de Alianza País, lo que podría sugerir que la amplia diversidad de organizaciones de zonas rurales que forman parte del proceso participativo habrían sido actores importantes para la obtención de resultados electorales en sus

territorios; por otro lado, llama la atención que las parroquias en las que el Ejecutivo tenía interés por el tema minero, fueron ganadas por las candidatas de Alianza País, siendo importante mencionar el ingreso de diferentes carteras de Estado, incluso el vicepresidente a la zona en época electoral, realizando varios ofrecimientos a la población, para asegurar en la zona que las juntas parroquiales ubicadas en el área de interés minero, se mantengan alineadas al movimiento de gobierno.

9. Técnicas de gubernamentalidad espacial

Sally Merry (2001, 19) plantea que las técnicas de ordenamiento social basadas en la regulación espacial en el nivel local, se denominan “gubernamentalidad espacial”, las mismas que apuntan hacia el gobierno del espacio, antes que a la administración del ciudadano, en el sentido que el Estado conforma espacios de gobierno bajo la lógica de comunidades cerradas, de las cuales se erradican los sujetos que involucran un riesgo para el orden social. De ese modo, se eliminan a las personas consideradas como peligrosas o cuyas actividades se consideren como atentatorias del buen orden.

En ese sentido, las técnicas de gubernamentalidad espacial se aplican para la administración del espacio a través de la exclusión o separación de personas o grupos que no se ajusten a los criterios de civilidad establecidos por la autoridad.

En el caso de los espacios de participación ciudadana, la aplicación de técnicas de gubernamentalidad espacial por parte de la autoridad implica la exclusión de ciudadanos considerados como promotores del desorden social dentro de los espacios, o cuyas acciones supongan un riesgo para el orden establecido dentro del espacio.

Este ejercicio del gobierno del espacio se produce en condiciones en las que la autoridad tiene un alto nivel de control sobre el área gobernada, tal es el caso del Consejo Municipal, para el cual la Constitución estableció la implementación de mecanismos de participación ciudadana, sobre los cuales las autoridades pueden ejercer distintas formas de exclusión, discriminación incluso acoso.

En el caso de la participación en Cotacachi, al estar los espacios de participación de iniciativa normativa y la silla vacía insertos en el Consejo Municipal, quedan sujetos a las determinaciones del Consejo, al punto que se puede dar paso a prácticas de exclusión por parte de las autoridades o incluso hasta el uso de poder disciplinario, subordinando de esa manera la participación en el Consejo Municipal a los designios de las autoridades.

9.1. La iniciativa normativa

La iniciativa popular normativa es el mecanismo dispuesto por la Constitución para el ejercicio de del derecho de participación expresado en la carta magna como “Presentar proyectos de iniciativa popular normativa” (EC 2008, art. 61), y lo plantea a la vez como un mecanismo de la democracia directa, el cual se aplica a todo órgano legislativo estatal y establece además de la presentación de la propuesta normativa, la recolección del 0,25 % de firmas del padrón electoral de la circunscripción en la que se proponga, como respaldo para dar iniciación al proceso. Ingresada la propuesta, el órgano legislativo deberá tratar el proyecto en el término de 180 días, luego de los cuales, sino ha terminado su tratamiento, entrará en vigencia. Respecto de los proponentes, pueden participar en el en el debate.

Según Ospina (2013, 158), a nivel del Legislativo Nacional la utilización de este mecanismo ha sido baja. Y las ocasiones en las que la ciudadanía ha hecho uso del mismo, las propuestas se han bloqueado en el Consejo de Administración Legislativa, salvo contados casos.

Para el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el ámbito participativo y normativo establece una versión reducida de la iniciativa popular normativa, y la expresa en los siguientes términos: “Iniciativa normativa. “Todos los ciudadanos gozan de iniciativa popular para formular propuestas de normas regionales, ordenanzas distritales, provinciales o cantonales, o resoluciones parroquiales, así como su derogatoria de acuerdo con la Constitución y ley” (EC 2014, art. 309).

Este dispositivo participativo, al igual que la “silla vacía”, plantea la apertura del órgano legislativo del gobierno local a la participación de la población dentro de la función legislativa del GAD. De ese modo, se abre un nuevo espacio para la participación en la gestión del interés colectivo.

Sin embargo, en Cotacachi, la presentación de propuestas de ordenanzas al Concejo Municipal surgió como parte del proceso participativo, a raíz del desarrollo de capacidades de la población en la experiencia participativa, lo cual llevó a las organizaciones a involucrarse en la gestión de una amplia variedad de temas de interés comunitario, y en la construcción del desarrollo en varias ocasiones les surgió la necesidad de respaldar los procesos con la generación de ordenanzas. De ese modo, la construcción, propuesta o reforma de cuerpos normativos de nivel local al Consejo

Municipal, se produjo de manera espontánea y basado en la voluntad política de las autoridades, un nuevo mecanismo de participación que, años más tarde, sería establecido ya constitucionalmente.

9.1.1. La ordenanza de cantón ecológico

La experiencia de las organizaciones y la AUCC en la elaboración de propuestas de ordenanzas municipales, nace desde la iniciativa de las organizaciones de defensa de la naturaleza de Intag y el Comité de Gestión Ambiental de la AUCC, al proponer en la II Asamblea Anual de 1997 que Cotacachi sea declarado como “Cantón Ecológico”, como una medida de aporte a la lucha contra la minería a gran escala en la zona de Intag (Ortiz 1999, 71), así como también para impulsar un desarrollo alternativo para la zona, además que al Municipio se sería útil para desarrollar el ejercicio de la competencia ambiental. La propuesta fue ratificada en la III Asamblea Anual de 1998 (Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi 1998).

Posterior a su ratificación, la propuesta determinó un proceso de construcción de la ordenanza entre las organizaciones de Intag y la Asamblea Cantonal que tomó alrededor de un año y medio hasta que fue presentada al Consejo Municipal que la aprobó el 11 de septiembre del año 2000, con lo que el cantón quedó declarado como “Cantón Ecológico” (La Hora 2002)

La declaración y el proceso que requirió, generó un alto nivel de apropiamiento de las organizaciones inteñas que convirtieron a la proclama “Cotacachi Cantón Ecológico” en una de sus banderas de lucha contra la minería en la zona.

Diez años más tarde, en el 2010, con la Constitución de 2008 ya en vigencia, las organizaciones determinaron la necesidad de fortalecer la declaratoria a través de la puesta en vigencia de una ordenanza sustitutiva que refuerce aquellos aspectos que no consideraban las nuevas condiciones constitucionales y legales que el país estaba atravesando. Para el efecto, emprendieron un proceso de análisis, discusión y elaboración de la propuesta en conjunto con otras organizaciones y la Asamblea Cantonal.

Finalizada la propuesta, fue entregada a la Comisión de Medio Ambiente del Concejo Municipal que en ese entonces tenía mayoría del Movimiento Alianza País; sin embargo, la propuesta no fue tratada. Según la ex presidenta de la AUCC 2009-2013, las organizaciones y la AUCC insistieron por dos ocasiones más en la entrega de la propuesta

de ordenanza sustitutiva. En la tercera ocasión, ingresó a primer debate; pero no tuvo un segundo, quedándose en suspenso hasta el fin del periodo municipal.

9.1.2. Propuesta de la Ordenanza de Turismo Sostenible

El tema del turismo en Cotacachi convoca a diferentes grupos organizados del cantón, así como una diversidad de emprendedores privados. A nivel de la zona de Intag, el desarrollo alternativo de las organizaciones ambientalistas plantea como una opción de generación de ingresos al ecoturismo; en la zona Andina, la UNORCAC lleva una amplia trayectoria en la implementación de turismo comunitario, y en la zona Urbana, el turismo involucra directa e indirectamente a un gran porcentaje de la población.

En el año 2009, el Consejo de Turismo de la Asamblea Cantonal, promovió la elaboración de la “Propuesta de Ordenanza de Turismo Sostenible en Cotacachi”, para lo cual convocó a los actores comunitarios y privados del turismo en el cantón. Después de un amplio proceso de consulta, participación y construcción de la propuesta, el 25 de enero de 2010 esta fue entregada al Concejo Municipal, en donde no se le dio trámite.

Después de casi un año de insistencia por parte de los actores turísticos y sin respuestas por parte del Concejo Municipal, fue emitida una resolución de la Asamblea Extraordinaria de diciembre de 2010, en los siguientes términos:

Resolución número 4. “Insistir en el cumplimiento de la aprobación de la propuesta de Ordenanza de Turismo Sostenible elaborada por los actores privados y comunitarios de turismo del cantón con el respaldo del Consejo de Turismo de la Asamblea Cantonal, misma que fue entregada al Concejo Municipal de Santa Ana de Cotacachi el 25 de enero del 2010. (Asamblea de Unidad Cantonal 2010)

Aun con la insistencia del pleno de la Asamblea Extraordinaria, el Concejo Municipal no dio tratamiento a la propuesta de ordenanza de los actores turísticos del cantón.

9.2. La silla vacía

En el diseño constitucional de los mecanismos de participación para el nivel cantonal de gobierno, se estableció a la instancia denominada “silla vacía” como el mecanismo destinado a abrir un espacio a la ciudadanía en el órgano legislativo cantonal,

a través del cual la población tenga la posibilidad de participar en los debates del concejo municipal, así como también en las resoluciones que desde el organismo se emiten.

Al respecto, la carta magna señala: “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” (EC 2008, art. 101).

De ese modo, mediante mandato constitucional, los GAD tuvieron que operativizar la silla vacía en sus órganos de legislativos.

9.2.1. La silla vacía en la experiencia participativa de Cotacachi

En el caso de Cotacachi, este mecanismo participativo se venía realizando desde el año 2000 en el cual mediante ordenanza se facultó al presidente de la Asamblea Cantonal a participar en las sesiones del Consejo Municipal (Municipio de Cotacachi 2000), con la salvedad que su intervención en el Concejo era con voz, pero no con voto, a diferencia del planteamiento de la Constitución del 2008 que otorgó el derecho a voto en el uso de la silla vacía.

En esta primera experiencia innovadora en Cotacachi, el uso de la silla vacía se otorgó un espacio permanente en las sesiones del Concejo a la sociedad civil, y durante el tiempo de su utilización tuvo mucha trascendencia sobre todo en temas ambientales al acoger a múltiples comisiones de las organizaciones de Intag en el desarrollo de los debates en el seno del órgano legislativo, ya que aunque el delegado permanente para el uso de este dispositivo era el Presidente la AUCC, el espacio se hallaba abierto para la presencia e intervención de la sociedad civil cuando lo requería.

Con el avance el tiempo, el espacio de la ciudadanía en el Concejo Cantonal fue consolidándose; sin embargo, al producirse la ruptura entre el Municipio de Auki Tituaña y la Asamblea de Unidad Cantonal, el mecanismo fue bloqueado, poniendo en evidencia un modo de gobierno de la silla vacía desde la autoridad a través de maniobras que hacen uso de la exclusión como una técnica de gobierno (Centner 2012, 143).

9.2.2. La silla vacía de la Constitución 2008

El mecanismo que la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece para el ejercicio de la silla vacía, respecto de la definición de las personas que harán uso del

dispositivo participativo consiste en que, a través de las asambleas locales, audiencias públicas o cabildos populares, se establece qué persona sea la que se ocupe a silla vacía para intervenir en las sesiones del Consejo Municipal en función de interés del tema en la comunidad. La persona delegada se acredita en la secretaría del Concejo y su ejercicio se sujeta a los procedimientos parlamentarios que rigen en la realización de las sesiones.

El marco legal otorgó voz y voto en el tema tratado a los ciudadanos que ejerzan este mecanismo de participación, por tanto, tiene la potestad de intervenir en los debates, así también integrarse en la definición de las resoluciones con su voto.

En el año 2009, ya con la presencia de otra autoridad en el Municipio, las relaciones entre AUCC y Municipio se reestablecieron; sin embargo, el espacio participativo de la silla vacía no fue reabierto para la sociedad civil.

En el año 2010, entraron en vigencia las leyes que disponían la puesta en marcha de los dispositivos participativos, entre ellos la silla vacía; sin embargo, desde el Municipio se intentaba operativizarla quitándole el derecho a voto que se otorgaba a quien hiciese uso de ella.

Ante ello, con el fin de activar el mecanismo participativo, desde la Asamblea de Unidad Cantonal se propuso la realización de un taller conjunto al Municipio y organizaciones para la elaboración de la propuesta consensuada que ponga en acción la silla vacía, fruto de lo cual se estructuró la propuesta de ordenanza al Concejo Municipal, procediendo el órgano legislativo a tratarla y finalmente aprobarla sin tomar en cuenta todo lo que se había acordado entre las organizaciones y autoridades; tal es el caso del derecho a voto, que desde el Concejo Municipal lo establecieron para casos en los que se trate de temas cantonales. Reservándose la autoridad a definir qué temas se consideren cantonales y qué temas no se categoricen como tal (Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi 2012).

En el proceso de elaboración de la ordenanza en cuestión, no faltaron temas en tensión, en especial al respecto de la acreditación que se requería a quien desee hacer uso de la silla vacía. Desde los funcionarios municipales se insistía en el planteamiento que el alcalde debía tener potestad sobre el proceso de acreditación de las personas que quieran participar en las sesiones de Concejo; de ese modo el acceso de los ciudadanos a la silla vacía quedaba sujeto a la voluntad del alcalde.

Al respecto el jefe síndico del Municipio expresaba durante una sesión del Consejo de Desarrollo y Gestión:

El Señor alcalde será quien de la acreditación o no a una persona o a un grupo de personas, el registro no es la acreditación; el registro es solicitar a la Alcaldía a través de Secretaría General que se lo tome en cuenta en la próxima sesión para un tema determinado tiene que manifestar sobre qué tema va a intervenir.

Una vez que en secretaria y el Señor alcalde tenga conocimiento acreditará o no a participar de la sesión porque no es obligatorio por parte del Señor alcalde el decir que todos los registrados intervengan, porque también hay la potestad por parte del Municipio el poner veto a alguien. (Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi 2011)

Sin embargo, tal propuesta no pudo ser sostenida por parte del Municipio y fue descartada.

Una vez emanada la ordenanza, lo aprobado por el Concejo Cantonal, establecía que el presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal, para dar continuidad con los temas tratados, asistirá a todas las sesiones del Concejo; no obstante, ello no anulaba el acceso al uso de la silla vacía a quien se acredite para su uso.

Sin embargo, el retorno al uso de la silla vacía por parte de la delegada de la Asamblea de Unidad Cantonal, no estaría exento de conflictividades. Menciona la presidenta de la AUCC del periodo 2009-2013, el trato discriminatorio y hostigoso que recibió en las sesiones de Concejo Municipal, en donde de manera arbitraria se le negaba el uso de la palabra, o la forma autoritaria en que era interrumpida y dada por terminada su intervención.

La entonces concejala por Pachakutik del periodo 2009-2014, señala al respecto que, desde su perspectiva de cómo se dieron las situaciones al interior del Concejo Municipal, calificaría de maltrato a la manera cómo se procedió contra la presidenta de la Asamblea de Unidad Cantonal por parte de Alcalde como presidente del Concejo y los concejales de su tienda política que conformaban mayoría.

Considera la ex concejala que la arbitrariedad con la que fue tratada la delegada de la AUCC fue permanente durante su periodo como representante de la AUCC en el Legislativo Municipal. Menciona que, pese a la insistencia en hacer uso de su derecho a la palabra, no se le permitía intervenir o se le cortaba su intervención; llegando a tal punto el irrespeto que en varias ocasiones mientras se encontraba interviniendo el alcalde daba por terminada la sesión.

Además de las arbitrariedades denunciadas por la entonces Presidenta de la Asamblea de Unidad Cantonal registradas en el uso de la silla vacías; se darían otros episodios en los que la participación de delegados de las organizaciones ambientalistas de Intag en la silla vacía sería impedida, sobre todo en temas de minería. Es el caso de la

sesión en que la fue recibido en el Concejo el delegado de la empresa minera ubicada en la zona de Manduriacos perteneciente a Intag.

En aquella ocasión la presidenta del Consejo de Gestión Ambiental de la Asamblea Cantonal, requirió la acreditación junto a un delegado de las comunidades ubicadas en el área de concesión para tener participación en la sesión en la cual se revisarían varios aspectos sobre aquella concesión minera; sin embargo, el Alcalde otorgó la acreditación solo al delegado. Al siguiente día, al asistir el delegado de las comunidades a la sesión no le fue permitido el ingreso. (Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi 2011).

Por su parte, la presidenta de la Asamblea Cantonal, indicó que cuando el tema minero se activó, la documentación previa a la realización de las sesiones que le remitían desde el Municipio, dejó de llegarle. Por tanto, tenía que por su propia cuenta solicitar la información al Municipio, la cual no le era entregada.

Otro caso respecto de los bloqueos del Municipio al uso de la silla vacía por parte de las organizaciones, se produjo para dar el uso del espacio al presidente de la Junta Parroquial de Vacas Galindo, quien era del mismo movimiento político que el alcalde; sin embargo, por la observación de parte de la presidenta de la AUCC que, al ser la máxima autoridad de la Junta Parroquial parte del Estado, no podía hacer uso de un espacio establecido para los ciudadanos. De ese modo se dejó sin efecto el intento de exclusión de la delegada de la Asamblea Cantonal.

De esa manera se gobernaba desde la autoridad municipal el espacio participativo de la silla vacía, según los entrevistados, la Alcaldía había desarrollado varias maniobras para excluir de este espacio a los actores sociales que le resultaran incómodos o inconvenientes con sus intereses en el desarrollo de ciertos temas dentro del Concejo Municipal. En ocasiones que necesitaban bloquear el voto de las organizaciones en la silla vacía, se calificaba a personas afines a la autoridad con lo que anulaban el voto surgido desde los delegados de las organizaciones.

Adicional a los casos de coacción, exclusión y neutralización del voto en el uso de la silla vacía, habría un caso que generaría la mayor polémica y conflictividad entre el Municipio y las organizaciones sociales de la participación: el acto administrativo a favor de la Empresa Nacional Minera ENAMI EP.

Al respecto, cabe mencionar que la sociedad civil de Intag había empezado a organizarse desde los años noventa cuando la empresa transnacional minera Bishi Metals había adquirido la concesión para la explotación de los yacimientos de cobre que existen

en la zona, sin embargo, la riqueza ambiental que tiene la zona despertó en los pobladores el afán de defender la naturaleza y el ecosistema del cual sus comunidades dependían y dependen para su subsistencia, movilizándolos hacia la resistencia contra la transnacional, logrando expulsarla de su territorio (López 2011, 52). En lo posterior los intentos de entrar a explotar el mineral de la zona provendrían de otras transnacionales que sin éxito trataron de establecerse en la zona. Sin embargo, con la llegada del gobierno de Rafael Correa, la política extractivista sería liderada por el propio Estado a través de la Empresa Nacional Minera ENAMI EP.

Para dar inicio al proceso de exploración (primera fase del proceso de explotación minera a gran escala) en Intag, se establecía, entre otras cosas, la emisión de un “acto administrativo favorable” por parte del Concejo Municipal. Acción que sería realizada en la sesión del Consejo Municipal del 13 de febrero del 2013, para la que fueron acreditados para el uso de la silla vacía los delegados de las organizaciones sociales de Intag; sin embargo la estrategia de neutralización del voto implementada por varias ocasiones por la Alcaldía, sería efectuada también en la ocasión, al acreditar adicionalmente a un militante del Movimiento Alianza País de Cotacachi para el uso de la silla vacía, quien llegando al momento de la toma de votación no tuvo acuerdo con el voto de los delegados de las organizaciones de Intag, provocando de esa manera la disolución del voto otorgado a la ciudadanía.

9.2.3. La silla de la democracia viva

Como se mencionó anteriormente, al llegar al poder el movimiento Vivir Bien nacido desde los miembros de las organizaciones sociales del cantón en el año 2014, se reconoció la legitimidad de las mismas, así como la legitimidad de la Asamblea de Unidad Cantonal, emprendiendo hacia un proceso de redefinición de todo el régimen de participación ciudadana del cantón, dentro del cual se estaba la silla vacía que se redefinió en los términos que a continuación se detallan desde la Ordenanza del Sistema de Participación del 30 de septiembre de 2016.

El primer cambio que salta a la vista es el giro dado a la denominación del mecanismo de participación, que dejó de llamarse “silla vacía”, nombre con el que no comulgaban desde la AUCC, ya que, desde la filosofía de participación desarrollada en el cantón, la silla vacía en Cotacachi debía siempre estar ocupada por la población y pasó a denominarse “silla de la democracia viva” (Municipio de Santa Ana de Cotacachi 2016).

Respecto de derecho de voz y voto otorgado al quien haga uso del mecanismo participativo, se reconoció los dos, y se pueden ejercer en el tema para el cual ha sido acreditada la participación.

En cuanto a la delegación permanente del presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal a este espacio participativo, se mantiene lo establecido desde las dos versiones anteriores (la del año 2003 y la del 2011), que señalan la presencia del Presidente de la AUCC en todas las sesiones del Concejo Municipal; sin embargo, puede ejercer el voto solo en los temas en los que haya acreditado. Su presencia permanente en las sesiones, no interfiere la utilización del mecanismo por delegados de organizaciones o ciudadanos.

En relación al proceso de acreditación de quienes requieren participar en la silla de la democracia viva, dejó de ser el Alcalde el encargado de otorgarlas, pasando esa función al Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, de tal manera que la acreditación al espacio de la sociedad civil, sea otorgada por la propia sociedad civil.

Respecto de los temas a tratarse dentro de las sesiones, se le otorga al presidente de la AUCC la posibilidad de solicitar la incorporación de puntos en el orden del día de las sesiones del Concejo.

10. Técnicas de gubernamentalidad transnacional

Según Ferguson y Gupta (2002, 989) las nuevas formas y posibilidades de conexión transnacional permiten en la actualidad que las organizaciones de base social puedan establecer alianzas estratégicas con otras organizaciones fuera del país e instancias internacionales de defensa de derechos humanos cuyos pronunciamientos tienen eco y trascienden en la opinión pública internacional. Mediante estas alianzas, los actores locales tienen la posibilidad de desafiar el ejercicio de autoridad vertical de Estado sobre los territorios, al denunciar casos vulneración de derechos o de autoritarismo estatal, los cuales son expuestos ante la opinión pública internacional por las agencias de defensa de derechos, logrando importante influencia sobre el estado y determinando en muchos casos el cese de las medidas estatales denunciadas. Estas prácticas, han sido implementadas por las organizaciones de defensa ambiental del proceso participativo de Cotacachi, afincadas en la zona de Intag, a través de las cuales en varias ocasiones lograron prevalecer sobre el Estado y lograr la interrupción de medidas de violación de derechos humanos impulsadas desde el Estado sobre activistas y dirigentes.

La estratégica gestión de la cooperación internacional para el financiamiento de proyectos de desarrollo de Intag, se replicó en el ámbito político de las organizaciones defensoras del ambiente, al lograr captar un importante conjunto de apoyos y solidaridades a su causa por parte de organizaciones ambientales y organismos de defensa de derechos humanos de marcada influencia en el ámbito internacional.

Con las nuevas alianzas internacionales y solidaridades logradas con expertos, activistas y organizaciones de conservación, la situación de la zona llegó a espacios académicos, foros de debate, y agencias de conservación y de derechos humanos. El caso inteño ganó mucha presencia fuera de las fronteras del Ecuador y pudo ganar apoyos de grupos de opinión internacional que activaron alertas permanentes sobre la violencia de Estado que se producía en su territorio o sobre sus dirigentes.

Las alianzas y vínculos con estos organismos, abrieron espacios importantes para las denuncias que han surgido del proceso de resistencia. A través de los cuales las organizaciones sociales de Intag logran llegar a la opinión internacional.

En el camino, los dirigentes llegaron a conocer el valor de estos espacios y desde la organización surgieron activistas de corte intelectual que conectaron al proceso de defensa de la naturaleza con importantes espacios de debate académico ambiental, volviendo a los activistas de Intag especialistas en las diversas temáticas que giran alrededor de lo ambiental y de la explotación de recursos del subsuelo.

De este modo, las organizaciones encontraron un espacio político importante que en varios momentos de su resistencia han tenido una significativa influencia sobre las empresas mineras que intentaron sin éxito ingresar al territorio, o incluso sobre el mismo Estado que al tomar a su cargo la política de explotación minera utilizaría toda su capacidad para alcanzar sus propósitos.

Con el establecimiento del Estado como el encargado de la política de explotación de recursos minerales, el desafío para las organizaciones de Intag era mayor que con las empresas mineras internacionales que anteriormente enfrentaron, ya que ellas no contaban con toda la maquinaria institucional, política, además de la legitimidad del uso de la violencia, que dispone el Estado para llevar a cabo la explotación. Temiendo las organizaciones actos de violación de derechos humanos igual o superiores a los que anteriormente habían enfrentado con las empresas canadienses.

Ante esa situación, las organizaciones activaron sus alianzas y vínculos con organizaciones internacionales que les otorgaron respaldos importantes en varios momentos críticos en los que el Estado intentaba implementar su política extractivista. A

continuación, se mencionan algunos casos de persecución y hostigamiento por parte del Estado contra personas y comunidades vinculadas a la defensa del ambiente en Intag, casos en los que hubo intervención de organizaciones civiles internacionales de derechos humanos:

10.1. El allanamiento de la vivienda de Carlos Zorrilla

En el año 2006, el nivel de conflictividad en la zona Intag por la cuestión minera se encontraba en una escalada de violencia de parte de la empresa minera canadiense Ascendant Couper. El 17 de mayo del mismo año, se produjo por parte de la Policía Nacional el allanamiento del domicilio de Carlos Zorrilla. Iniciándose con esta acción un proceso judicial en su contra.

Ante estos hechos se produjo el pronunciamiento de varios observatorios de derechos humanos requiriendo acciones que garanticen los derechos del dirigente ambientalista, entre ellos la Federación Internacional por los Derechos Humanos, organización internacional de derechos humanos que reúne a 192 organizaciones civiles de defensa de derechos humanos de 117 países (Federación Internacional por los Derechos Humanos 2006), la cual a través del Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos que lleva en conjunto con la Organización Mundial contra la Tortura, emitió un llamada de intervención urgente ante la situación del dirigente ambientalista, en los siguientes términos.

El 17 de octubre de 2006, se efectuó un allanamiento arbitrario en el hogar del Sr. Carlos Zorrilla, durante el cual los policías habrían encontrado un arma y drogas que, según las denuncias, ellos mismos habrían implantado en la habitación de su hijo adolescente. Además, a su esposa no se le permitió verificar los objetos que se llevaron los policías durante el operativo.[...] Al condenar los actos de hostigamiento en contra del Sr. Carlos Zorrilla, el Observatorio vuelve a manifestar su preocupación por la situación de inseguridad que sufren los defensores de los derechos humanos en Ecuador, quienes frecuentemente han sido objeto de amenazas de muerte, de actos de acoso y de intimidación con el fin de presionarlos a que abandonen su servicio a la comunidad. (Federación Internacional por los Derechos Humanos 2006)

Un mes más tarde, el 16 de noviembre el Juez Décimo de lo Penal de Pichincha determinó la revocatoria de la orden de prisión preventiva que pesaba contra el dirigente Carlos Zorrilla.

10.2. El informe de Amnistía internacional

El 28 de septiembre de 2013, el Ejecutivo inició través de cadena nacional de radio y televisión una campaña de acoso y estigmatización a Calos Zorrilla. En el espacio del informe semanal se publicaron fotografías e información personal de Zorrilla, señalándolo como un extranjero que promueve actos desestabilizadores y que se consideraban como acciones injerencistas ya que promovían la rebelión en diversos grupos ambientalistas con los que él tenía relación.

Posteriormente, el cuatro de diciembre, en el enlace ciudadano que el entonces presidente Rafael Correa realizaba los días sábado, hizo pública nuevamente información personal del dirigente inteño, acusándolo de incentivar la desestabilización contra el gobierno del Ecuador a través de “Manual para activistas comunitarios” elaborado por Zorrilla, en el cual, según Correa, se daban las guías para la realización de revueltas y disturbios. Además, acusaba al dirigente de terrateniente y haberse enriquecido explotando la zona por medio del turismo ecológico.

En función de estos señalamientos, el presidente instaba a la gente a reaccionar en contra de las acciones de Carlos Zorrilla, fundador del colectivo Defensa y Conservación Ecológica de Intag DECOIN.

Ante estas acciones, desde las organizaciones inteñas se estableció contacto con Amnistía internacional, que al analizar el caso emitió un informe a través del cual llamaba la atención sobre la seguridad de los activistas, en los siguientes términos

ACCIÓN URGENTE TEMOR POR LA SEGURIDAD DE ACTIVISTAS MEDIOAMBIENTALES Existe una creciente preocupación por la seguridad de Carlos Zorrilla, activista medioambiental de Ecuador, y otras personas que han protestado contra proyectos de desarrollo en la región de Intag, en el norte del país. Esta preocupación ha surgido después de que el presidente ecuatoriano, Rafael Correa, atacara repetidamente las actividades de estas personas durante sus discursos semanales a la nación. (Amnistía Internacional 2013)

Posterior al requerimiento de Amnistía Internacional, no se volvieron a producir incidentes de acoso y estigmatización del dirigente durante el resto del periodo de gobierno del ex presidente Correa.

10.3. Reimposición de condena a Javier Ramírez

El dirigente ambientalista inteño Javier Ramírez fue condenado a permanecer 12 meses de prisión tras ser detenido arbitrariamente y acusado por la Empresa Nacional Minera ENAMI EP de rebelión. Según el informe de Amnistía Internacional, en su proceso no existían pruebas que demuestren la culpabilidad del dirigente, además del rechazo por parte del tribunal de varios testimonios que señalaban que Javier Ramírez se encontraba en su domicilio en el momento que se produjo el evento por el que fue acusado.

Por buen comportamiento, su sentencia fue reducida a 10 meses y salió en libertad el diez de febrero de 2015. Sin embargo, la ENAMI EP apeló a la reducción de la condena, fallando el tribunal a favor de reimponer la condena de 12 meses.

Javier Ramírez apeló la decisión del tribunal, y de no haber logrado un fallo favorable, tenía que nuevamente ser encarcelado.

Ante esas circunstancias, se emitió un llamado de acción urgente por parte de Amnistía Internacional requiriendo se garanticen los derechos del dirigente ambientalista, en los siguientes términos:

ACCIÓN URGENTE ACTIVISTA MEDIOAMBIENTAL CONDENADO A PRISIÓN Darwin Javier Ramírez Piedra, activista medioambiental y líder comunitario, sigue siendo blanco de acciones en su contra, en lo que parece ser un intento de silenciar su campaña contra el impacto de las actividades mineras sobre el derecho de la comunidad al agua. Esto tendrá un efecto disuasorio sobre otras personas que deseen ejercer su derecho a la libertad de expresión y asociación. (Amnistía Internacional 2015).

Posterior a estas acciones, la apelación de Javier Ramírez recibió fallo favorable, manteniendo su libertad.

11. Otras modalidades de poder

11.1. Prácticas de poder disciplinario

El poder disciplinario es una forma de gestionar las poblaciones a través de regímenes de disciplina (como en escuelas, cuarteles, asilos). En contraste con el poder soberano, la definición de disciplina implica la transformación de las subjetividades. Por definición, implica un proceso de mejora-normalización a través de regímenes de disciplina. (Nicholls 2015, 6; traducción propia)

De acuerdo a Esteban Nicholls, el estudio del gobierno sobre la sociedad implica -además del análisis de las narrativas y las prácticas de gobierno- el análisis de las diferentes modalidades de poder que se encuentran inscritas en la intervención que realiza el Estado en su afán de gobernar la sociedad.

En un régimen gubernamental pueden estar presentes tanto modalidades de poder disciplinario como de soberanía. De acuerdo a Lemke (2000, 5), estas formas de poder en la actualidad, a través de la gubernamentalidad se reinterpretan, no como formas contrarias de poder sino como diferentes tecnologías de gobierno que se complementan, de ese modo, el ejercicio de poder gubernamental no descarta técnicas basadas en poder soberano, ni tampoco prácticas basadas en la disciplina, más bien estas son integradas en el régimen gubernamental mediante la transformación de la manera en cómo se ejercen, conformando de ese modo al final un conjunto de autoridad que actúa articulado y coordinado al aplicarlas.

En el gobierno civil de la participación ciudadana en Cotacachi, el ejercicio participativo de las organizaciones de base no se limitó a los espacios formales de participación como las asambleas o los presupuestos participativos, sino más bien los mecanismos de participación actuaron como catalizador de los procesos que ya se venían llevando desde mucho antes de la inauguración del proceso participativo en el cantón.

De ese modo, la participación ciudadana en Cotacachi no se circunscribió a los salones de la participación, sino que, desde las mesas de trabajo y asambleas se proyectó hacia potentes acciones que fortalecían luchas organizaciones como las del colectivo ambientalista inteño que, en sus diferentes momentos de confrontación contra el gobierno nacional y el gobierno local, tuvo detrás suyo el respaldo unánime del resto de actores del proceso participativo. Por tanto, el análisis de la participación en Cotacachi no puede desmembrarse de un de sus componentes vitales como el proceso de lucha por la defensa de la naturaleza de las organizaciones sociales de la zona de Intag a lo largo del proceso participativo.

De ese modo se tiene que no solo los actores inteños son parte de la experiencia participativa del cantón, sino su proceso mismo es parte del ella.

La lucha inteña por la defensa de su territorio contra la minería a gran escala, determinó por parte del gobierno estatal y del gobierno local, la puesta en marcha de diferentes estrategias para intentar gobernar la participación para, a su vez, gobernar a la resistencia inteña y viceversa.

En ese sentido, al estar la resistencia ambientalista inteña obstruyendo los intereses del Ejecutivo en la zona, implicaría por parte del Gobierno central la puesta en marcha de una variedad de prácticas de poder para intentar debilitar y poner fin a la oposición de la zona a sus políticas económicas extractivistas.

Es en ese escenario que se implementó por parte del Ejecutivo el ejercicio de formas de coacción, persecución y coerción de base disciplinaria. Y a través de su análisis se plantea ampliar la comprensión del estudio de gobierno de la participación ciudadana en Cotacachi.

La resistencia social anti minera de las organizaciones ambientalistas de la zona subtropical de Intag ante los intentos de diferentes de corporaciones transnacionales mineras y, posteriormente del propio Estado, le ha determinado a la zona una profunda identidad colectiva y organizacional enfocada a la defensa de la naturaleza, la cual ha echado profundas raíces en el proceso participativo de Cotacachi, al punto de ser una bandera de lucha de la Asamblea de Unidad Cantonal y el resto de organizaciones sociales que mantienen una solidaridad permanente con la resistencia inteña, así como también brindan su apoyo en diferentes acciones de protesta que han enfrentado dirigentes y activistas en procura de evitar la implementación de la minería metálica a gran escala en sus territorios.

El respaldo del proceso participativo a la lucha anti minera ha logrado tornarse una orientación ética y un principio en la institucionalidad participativa, tal como puede evidenciarse año a año en la Asamblea Anual de las organizaciones, el mayor espacio de deliberación participativa del sistema de participación cantonal de Cotacachi, la unánime promulgación de resoluciones de rechazo a la minería en Intag, declarando a Cotacachi como cantón libre de minería, y apoyo a la lucha inteña.

A través del vínculo con el proceso de participación, el proceso organizativo inteño tuvo un importante fortalecimiento e impulso para sus propuestas de desarrollo alternativo encaminado a generar opciones diferentes al desarrollo minero para la zona que era promovido en la población de las transnacionales mineras que intentaban ingresar en Intag a través de ofertas de progreso a la población.

El desarrollo alternativo planteado por las organizaciones inteñas al encontrarse con el proceso de desarrollo que se estaba produciendo a través de la Asamblea de Unidad Cantonal en coordinación con el Gobierno Local, se tradujo para Intag en varias iniciativas agroindustriales, de producción orgánica, además de obras de infraestructura. A esto se suma el interés que el proceso que vivía la zona provocó en diversas agencias

de cooperación que aportaron para que el proceso de desarrollo en Intag tomara mayor empuje a través de nuevos proyectos y nuevas alianzas con instancias internacionales de defensa del medio ambiente. (López 2011)

En ese proceso, las organizaciones de Intag tejieron una amplia red organizacional, además que acumularon capacidad técnica para el desarrollo e implementación de proyectos, surgiendo adicionalmente un grupo de dirigentes e intelectuales que además de construir un discurso de reivindicación y participación, llevaron su acción hacia foros de debate académico y de denuncia dentro y fuera del país. A través de ello lograron importantes alianzas internacionales con grupos de defensa de la naturaleza de otros continentes, quienes aportaron a la organización nuevos canales de difusión de su lucha por la preservación de una de las áreas de mayor biodiversidad del país.

11.1.1. La violencia desde las empresas mineras

Desde los años 90 hasta el 2008, las transnacionales mineras en su afán de establecerse en el territorio, implementaron una serie de estrategias con las cuales abrierse paso entre la férrea defensa de la zona que mantenían las organizaciones. Una de ellas fue la creación de organizaciones supuestamente ciudadanas a través de las cuales desprestigiar a las organizaciones y dirigentes ambientalistas y así disminuir su influencia. Fue el caso de la Corporación para el Desarrollo de García Moreno CODEGAM, que con fondos provenientes de la empresa transnacional Ascendant Copper que desde el 2004 estaba en poder de la concesión para la explotación del cobre en Intag.

Según José Cueva, activista ambiental y dirigente de Intag: Ascendant Cooper instaba a las comunidades que serían afectadas por el proyecto minero a firmar su aceptación a cambio de obras de infraestructura, implementación de una casa de salud, equipos y capacitación para las instituciones educativas del área, por un monto de quince millones de dólares, además de la oferta de 1500 trabajos para la gente del sector.

De ese modo empezaron a crear división entre la gente de las comunidades y Respecto de la pregunta de investigación ¿De qué manera el Estado extiende su poder sobre la participación ciudadana local en el periodo 2018? se plantea que: el poder estatal se extiende sobre la participación ciudadana local mediante un régimen de gubernamentalidad (Foucault 1984, 21) de la participación, a través de técnicas, discursos y estrategias basadas en conocimiento especializado y orientado a dirigir la conducta de

la población. desprestigio de las organizaciones conservacionistas entre la gente de las comunidades que serían afectadas. Además, señala el entrevistado, la minera contrató como grupo de seguridad a varios ex militares con los cuales permanentemente intentaron establecerse en la reserva comunitaria. El grupo de seguridad al ser desalojados, respondió con armas de fuego contra la comunidad.

De acuerdo a un informe de afectación psicosocial en la zona elaborado por el Colectivo de Investigación y Acción Social (2015, 8), las estrategias de la transnacional minera, escalaron hacia actividades de intimidación, violencia y criminalización. Varios dirigentes organizacionales y de la comunidad recibieron amenazas de muerte, otros enfrentaron procesos legales acusados por la empresa minera de asalto y robo.

Otros hechos de violencia se produjeron en el mes de diciembre de 2006 cuando el grupo de ex militares del grupo de seguridad de empresa minera, trataron de forzar su ingreso a través de un control de la comunidad, provocando enfrentamientos con los comuneros y dejando un herido de bala.



Figura 15. Intento violento de ingreso a la Comunidad de Junín por parte de personal de seguridad de la empresa minera Ascendant Cooper

Fuente: Archivo de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi

Hubo además ocasiones en las que el Estado fue parte activa de las acciones de persecución infringidas a dirigentes, como es el caso producido el 17 de octubre de 2006, en que un grupo de policías con armas de fuego y el rostro cubierto, allanaron el hogar del dirigente Carlos Zorrilla, miembro y fundador del colectivo Defensa y Conservación Ecológica de Intag DECOIN. De acuerdo a la Federación Internacional por los Derechos

Humanos⁶ (2006), su familia fue intimidada y uno de los miembros de la Policía puso drogas y un arma en la casa de Zorrilla para incriminarlo por tenencia de drogas y porte ilegal de armas. El dirigente se mantuvo en la clandestinidad hasta que la orden de prisión preventiva fue revocada por no haber elementos que supongan responsabilidad.

Mientras se hallaba en la clandestinidad, el dirigente ambientalista compartió su testimonio de los sucesos a través de medios digitales:

Mientras me ocultaba en el bosque más cercano, llegaron más policías, algunos con armas automáticas, otros con pasamontañas y todos con chalecos a prueba de balas. Apuntaron sus armas hacia mi mujer y mi hijo y les ordenaron que no se movieran, les dijeron que me buscaban y que tenían una orden de allanamiento para entrar a nuestra casa. Luego irrumpieron en nuestro hogar sin la orden, buscándome. Mi esposa insistió en ver la orden, y 20 minutos más tarde un fiscal de la ciudad de Cayambe se presentó, supuestamente con la orden. Cuando mi mujer le pidió que le mostrara la orden de registro, se la mostró brevemente, pero no le permitió que la tuviera en sus manos y la leyera. (Defensa y Conservación Ecológica de Intag DECOIN 2006).

11.1.2. Actos de persecución desde el Estado

En el proceso constituyente iniciado en el año 2007 se abrieron las puertas a los aportes de la sociedad civil, logrando una amplia participación de organizaciones sociales y ambientales en la elaboración de la nueva Constitución. De este proceso se emite el Mandato Constituyente No 6, o también denominado Mandato Minero mediante el cual las concesiones mineras retornan al Estado: “Se declara la extinción sin compensación económica alguna de las concesiones mineras otorgadas al interior de áreas naturales protegidas, bosques protectores y zonas de amortiguamiento definidas por la autoridad competente, y aquellas que afecten nacimientos y fuentes de agua” (EC 2008, art. 3).

Mediante este acto, en los posteriores años el Estado se pondría a la cabeza de la política minera además de considerarla una de las bases de su modelo de crecimiento económico. Para el efecto, en el año 2008 el Ecuador firma con Chile un acuerdo de cooperación en materia minera que se materializaría en una asociación entre la Corporación Nacional del Cobre de Chile CODELCO y la Empresa Nacional Minera, establecida en el artículo 12 de la Ley de Minería promulgada el 26 de enero de 2009.

A través de estos cambios, el Estado con toda su autoridad y su maquinaria institucional y política, acrecentada por el respaldo popular que gozaba en las urnas, y

⁶ Informe sobre riesgo de violación de los derechos humanos del ambientalista Carlos Zorrilla “Derogación de orden de prisión preventiva / Procesos judiciales - ECU 003 / 1106 / OBS 135.1”

con la consigna de “la minería va porque va” se incorpora como actor directo en la implementación de la explotación minera en el país.

A su ingreso a Intag, la Empresa Nacional Mirena ENAMI EP, haría el despliegue de una amplia campaña de socialización de los beneficios que la explotación minera se traduciría en progreso y obras para la zona.

Por otro lado, la ENAMI EP, junto a otras instancias estatales, buscaría la estigmatización de las organizaciones y dirigentes, en una campaña de exposición pública que excavaría las vidas privadas de los dirigentes, para hacer difundir cualquier información que pudiese afectar la imagen de los líderes comunitarios y de las organizaciones sociales.

En esta campaña de desprestigio, se produjo en el Enlace 351 del presidente Rafael Correa del 7 de diciembre de 2013, en el que, mostrando fotografías del dirigente, lo acusaba de elaborar manuales de subversión financiado por organizaciones extranjeras. Al respecto, el diario público El Telégrafo hacía eco de las declaraciones, en los siguientes términos: “Quienes financiaron la creación del manual y los proyectos de Zorilla son organizaciones extranjeras, apuntó el primer mandatario. Una de ellas es Global Response, una ONG de Boulder, Colorado, EE. UU. La otra es el Proyecto de Justicia Global, de Minnesota, también estadounidense”. (El Telégrafo 2013).

Otro caso se produjo el 6 de abril de 2014. Javier Ramírez, dirigente de la comunidad “Junin” la cual se halla ubicada en el área que comprende el proyecto de explotación minera Llorimagua que se encontraba en fase de exploración, fue invitado a la oficina del entonces ministro del Interior José Serrano para dialogar respecto del conflicto que se estaba produciendo en la comunidad con por la presencia de la ENAMI EP.

Al retornar a su comunidad, Javier Ramírez fue interceptado y capturado por personal de la Policía Nacional, según Polibio Pérez (dirigente ambientalista de la parroquia García Moreno), sin una orden judicial que sustente la detención.

Privado de su libertad, Javier Ramírez fue procesado por la denuncia de la ENAMI de haber sido parte de un supuesto ataque miembros de su personal. Ramírez fue sentenciado por rebelión y condenado a prisión por el lapso de doce meses.

La acusación de haber efectuado el ataque a personal de la ENAMI recayó además sobre Víctor Hugo Ramírez, hermano de Javier Ramírez, quien no logró ser detenido manteniéndose en la clandestinidad.

Días más tarde de su detención, la comunidad de Junín fue tomada por 300 policías, según Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina OCMAL 2014), estableciendo en la comunidad un “estado de excepción de facto”.

La ocupación policial de la comunidad se mantuvo durante dos semanas, en las cuales se restringió la movilidad de las personas y se el ingreso a la comunidad fue cerrado.



Figura 16. Ocupación policial de la comunidad de Junín – Intag
Fuente: Archivo de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi

Conclusiones

Respecto de la pregunta de investigación ¿De qué manera el Estado extiende su poder sobre la participación ciudadana local en el periodo 2018? se plantea que: el poder estatal se extiende sobre la participación ciudadana local mediante un régimen de gubernamentalidad (Foucault 1984, 21) de la participación, a través de técnicas, discursos y estrategias basadas en conocimiento especializado y orientado a dirigir la conducta de la población.

Tal régimen de gubernamentalidad se halla inscrito en el sistema de participación de nivel local establecido desde la Constitución de 2008 y se expresa a través de técnicas, discursos y estrategias basadas en conocimiento especializado, orientado a la dirigir la conducta de la población en el campo de la participación ciudadana del nivel local

En términos generales, en el caso de la participación ciudadana en el cantón Cotacachi, configura de acuerdo a la perspectiva de Ananya Roy (2009) un régimen de gobierno civil, que surgió en 1996 por iniciativa municipal; sin embargo, las organizaciones sociales de las tres zonas del cantón fueron apropiándose del proceso al punto de volverlo una estructura de poder local insertado en el tejido social de Cotacachi. Posteriormente con la entrada en vigencia de la Constitución del 2008, marcó un nuevo momento para la participación en el país y en el cantón, determinando la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana local. Momento en cual, el Ejecutivo en lo nacional y el gobierno local en el cantón, pusieron en acción una diversidad de prácticas de poder encaminadas a efectivizar la toma de control estatal sobre el campo de la participación ciudadana, a través de la construcción y difusión de narrativas que determinen un nuevo régimen de verdad de la participación que justifique la intervención estatal de la misma, adicionalmente de diversas técnicas de gobierno inscritas en los mecanismos de participación establecidos para los municipios.

Con respecto a la dimensión de estudio de formación de narrativas para el gobierno de la participación ciudadana en el cantón Cotacachi, se concluye que:

Las narrativas, según Foucault (2004, 152) corresponden a una dimensión del gobierno a través de la cual se elaboran y justifican las idealizaciones constituidas para la representación, análisis y modificación de la realidad. Para intervenir en el campo de la participación ciudadana desde el movimiento Alianza País se planteó una idealización de

la misma fundada sobre la propuesta del Socialismo del Siglo XXI de Alexander Buzgalin (2000) que propuso a la participación ciudadana como la base de la nueva civilización que estaba emergiendo después del agotamiento de los sistemas: socialista y capitalista de sociedad. De ese modo se produjo la construcción de un nuevo régimen de verdad respecto de la participación ciudadana, en el que la participación aparecía como un mecanismo utópico, el cual conformaba la base misma de la puesta en marcha de la “revolución ciudadana” que llevaría al Ecuador hacia convertirse en esa nueva sociedad ideal.

Las prácticas discursivas de Alianza País, supieron canalizar dos grandes corrientes que determinaban el pensamiento ciudadano de la época, por un lado, el agotamiento del sistema político representativo que provocaba un rechazo generalizado en la población; y por otro lado, las demandas de grandes conglomerados sociales del cambios profundos en el Estado que determinen condiciones de mayor justicia y equidad para la ciudadanía, a través de una transformación de la democracia. Sobre esta base el Movimiento País supo estructurar sus narrativas, impugnando la legitimidad del sistema político para dirigir los destinos de la mayoría de ecuatorianos que estaban inconformes con la situación, impulsando la necesidad de transformar la democracia para devolverle el poder al mandante (los ciudadanos) a través de la democracia participativa. De ese modo, la Revolución Ciudadana supo leer el contexto político y social, y construir en base a ello una retórica que recogía el lenguaje reivindicativo de la diversidad de movimientos sociales que traducían las demandas de la población en discursos tanto reivindicativos como de rechazo a la clase política en el poder. Con esos elementos se elaboró una narrativa que sintonizó con el sentir popular, canalizando las aspiraciones de la población hacia el nuevo proyecto político que ponía al ciudadano como centro de la acción estatal y como eje de la transformación a través de la participación. Por tanto, la participación se planteó como el camino al ideal de país propuesto, antes que como una finalidad del proceso de cambio.

En cuanto a la formación del sujeto a ser gobernado en el campo de la participación, se tiene que, la construcción de los campos discursivos que emplea el Estado para la justificación del ejercicio de su poder sobre diferentes ámbitos de la sociedad (Nicholls 2015) la realiza a través de la formación de subjetividades de gobierno que permitan al Estado implementar estructuras de autogobierno en la población, por medio de la que pueda realizar un gobierno a distancia (Rose 2000, 146) en el ámbito de la participación. Para cumplir con tal propósito el régimen de la Revolución Ciudadana,

implementó prácticas discursivas enfocadas en la formación de una nueva subjetividad de la participación en la población, a través de la cual el Estado asumiría el control del ámbito de la participación. Al respecto, la narrativa estatal, planteó que la participación que sostendría el proceso de transformación revolucionaria requería una transformación del ser humano, en el sentido de que los ciudadanos como eje del proceso de revolución vía participación, son los encargados de dar el sostenimiento que requiere el proyecto histórico de cambio. Redefiniendo así al ciudadano bajo las directrices del proyecto político en marcha. De ese modo se instaba desde la retórica estatal a apropiarse del proceso, antes que cuestionarlo, y a involucrarse bajo una nueva mentalidad participativa en los nuevos espacios que el Estado había dispuesto para su intervención en el poder. Bajo esta nueva mentalidad participativa, la narrativa estatal convocaba al ciudadano a asumir su responsabilidad de ser el motor de los espacios de participación y a la vez “defender la revolución” levantándose contra los enemigos que se oponen al proyecto histórico participativo de la Revolución Ciudadana.

Con respecto a los actos de problematización realizados por el gobierno de la Revolución Ciudadana. Según Dean (1991; citado por Nicholls 2015, 1) la conformación de espacios gobernables de gobierno bajo el enfoque de la gubernamentalidad, plantea el análisis de las diversas maneras en las que el Estado problematiza los ámbitos que se ha propuesto gobernar. Bajo esa premisa el régimen de Alianza País llevó a cabo todo un proceso de problematización de la participación ciudadana a través de una serie de problematizaciones de múltiples ámbitos de la misma. En ese proceso, el régimen de Alianza País señaló como el desgaste del sistema representativo por la partidocracia había convertido al sufragio en una forma de participación de la ciudadanía a través de la cual expresaba su rechazo al régimen de partidos, sin embargo, se planteó como un mecanismo insuficiente y limitado de democracia que provocaba la necesidad de ampliar la democracia a través de la implementación de espacios de participación ciudadana. A esto se sumó la problematización de la partidización de los órganos de control estatal que determinaba que estos respondan a los intereses de los partidos antes que a los de la ciudadanía, de modo que para ponerlos bajo el poder de los ciudadanos se estableció la constitución del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el cual mediante la implementación de procesos meritocráticos logre despartidizar las entidades de control

Los actos de problematización de la participación, apuntaron además a la participación de gremios empresariales y organizaciones sociales en la definición de la política estatal sectorial; los cuales, por el lado de los gremios, había corporativizado la

gestión estatal afectando la operatividad del Estado, y por el lado de las organizaciones sociales vinculadas a la protección de derechos, se habían reducido la representatividad del resto de organizaciones en la definición de la política pública de aseguramiento de derechos. En función de ellos el Estado definió nuevos espacios de participación en la política pública sectorial y de derechos, mediante consejos de carácter consultivo y de seguimiento de políticas y programas. Pasando de consejos con facultad de rectoría de la política pública, a consejos de consulta y diálogo.

Los actos de problematización de la participación ciudadana local, se enfocaron en señalar las virtudes de las experiencias exitosas de participación local que se produjeron en el país; sin embargo no se multiplicaron en el resto de gobiernos locales y no se pudieron insertar en una visión integral de desarrollo local para el país, adicionalmente de la excesiva dependencia de las autoridades de los gobiernos locales que minaron la sostenibilidad de muchos de los procesos participativos locales. Bajo esta pauta, se estableció desde la Constitución un modelo de participación único a aplicarse en todos los niveles de gobierno local de manera obligatoria por parte de las autoridades de los gobiernos locales.

De ese modo el régimen de Alianza País logró incorporar en el imaginario social su propuesta de participación como el eje del cambio revolucionario, legitimándolo como la vía que se necesita seguir para alcanzar las aspiraciones colectivas de la sociedad ecuatoriana. Además, que se logró establecer las bases de construcción de los mecanismos de participación propuestos por la Constitución de Montecristi, y planteados desde la problematización de la participación realizada por el régimen, como los instrumentos más adecuados para superar las falencias de los mecanismos participativos anteriores. Justificando de ese modo la institucionalización de los espacios de participación.

En relación con las tecnologías de gobierno implementadas se señala:

Respecto de las técnicas de gubernamentalidad multinivel, se pudo visualizar la distribución de autoridad y funciones sobre la participación ciudadana institucionalizada por parte del Estado, el cual insertó, bajo la lógica de los niveles de gobierno, un régimen de gubernamentalidad multinivel en el proceso de descentralización, de tal forma que los diferentes mecanismos de participación fueron distribuidos hacia los niveles de gobierno en función de sus características y capacidades, de ese modo, en cada nivel territorial vendría a ser la autoridad del gobierno local la que lidere y conduzca la participación en su circunscripción, a la vez de ser el rector de la participación. Bajo esa dinámica se estableció el gobierno de la participación como un régimen de gubernamentalidad

multinivel que operaría mediante la articulación del gobierno la participación por cada una de las autoridades de los niveles territoriales.

Para poder administrar la participación ciudadana bajo un régimen multinivel, la Constitución la insertó dentro de dos grandes procesos de articulación de gobiernos de diferentes niveles territoriales: el sistema nacional de competencias, y el sistema nacional de participación, el primero estableció a la participación ciudadana local como un campo de gobierno a cargo del gobierno local, mientras que el segundo, estableció el paquete de mecanismos participativos que serían jurisdicción del gobierno local

Así, la participación ciudadana se incorporó al proceso de descentralización establecido por la Constitución del 2008 que, a través de un sistema de competencias fijas determinadas para cada uno de los niveles de gobierno, buscaba evitar los problemas producidos por el anterior modelo de descentralización a la carta que entre sus efectos había provocado un caos institucional por la distribución indiscriminada de competencias, adición a un desarrollo desigual de los territorios por acumularse la competencias en los gobiernos locales más grandes que tenían capacidades técnicas para operar con efectividad competencias complejas, sumado a esto las desigualdades en el acceso a los servicios públicos y que en muchas localidades las competencias se ejecuten de manera ineficiente o no se ejecuten. Al integrar a la participación en el régimen de competencias, se integró a la misma lógica de igualdad que el resto de competencias, de tal manera que en todos los territorios los mecanismos de participación sean ejecutados de manera similar y se pongan al alcance de la ciudadanía.

Se pudo también advertir que, dentro de los regímenes de gobierno multinivel, la homogeneidad es un principio de distribución de autoridad y funciones; así como un principio de operación. En el caso de la participación ciudadana se estableció un solo modelo y un único paquete de mecanismos participativos que deben ser ejecutados por los gobiernos autónomos descentralizados. De ese modo es posible sistematizar la participación que se produce en los diferentes espacios, que respondería a la lógica de que es más fácil y efectivo gobernar la participación en los diferentes niveles de administración territorial cuando todos los GAD utilizan el mismo sistema.

Respecto de las técnicas de gubernamentalidad civil se concluye lo siguiente. Para el gobierno de la planificación participativa se puso en marcha toda una retórica desde el Estado encaminada a construir un régimen de verdad (Rose 2000, 145) respecto de la propuesta que la Revolución Ciudadana quería implementar en el Ecuador. La narrativa empleada iba a señalar el mayor valor que tenía la población como beneficiarios y quienes

conocen de primera mano las necesidades y las dinámicas de los territorios para determinar intervenciones efectivas y exitosas en el propósito de construir el desarrollo; por sobre los técnicos. Sin embargo, en la práctica el campo de la planificación es una esfera eminentemente técnica que tiene la capacidad de no dar cabida a quienes no tienen la formación técnica para poder intervenir en las discusiones regidas por toda una tecnocracia que deja de lado a la población sin esos conocimientos y formación. Sin embargo, en Cotacachi, en donde las organizaciones tenían mayores capacidades a las del gobierno local para desenvolverse con mayor solvencia en las metodologías de la planificación participativa, el poder del conocimientos y experiencia de las organizaciones determino que en este ámbito se mantenga un régimen de gubernamentalidad civil.

Además de las narrativas, para el gobierno de la planificación participativa el proyecto de la Revolución Ciudadana puso en marcha el Sistema Nacional de Planificación que funcionaría como una tecnología de gobierno de la planificación que a través de mecanismos técnicos le permitiría al estado dirigir la planificación en sentido bidireccional, ya que en un sentido, el sistema guiaría la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD, así como sus programas y proyectos; teniendo a su cargo el seguimiento y evaluación de la gestión de los gobiernos locales, sus programas y proyectos, orientar la inversión pública y establecerles instrumentos técnicos de gestión de la planificación a través de un organismo técnico especializado en la materia como lo es la Secretaría nacional de Planificación y Desarrollo Senplades, como parte de las tecnologías encaminadas al gobierno de la participación en la planificación; y en el otro sentido, el sistema de planificación le permitiría conducir la intervención de la población en los diferentes espacios de participación, bajo el mecanismos de gubernamentalidad multinivel.

En el ámbito de la planificación participativa es preciso señalar que según Nicholls (2015) para el ejercicio del gobierno se requieren de campos específicos de conocimientos que impriman en las intervenciones de gobierno “manto de experiencia técnica”. En el caso de la participación en Cotacachi, el municipio careció de los conocimientos, especialización y experiencia técnicas para poder construir y proyectar esa imagen; y más bien sobre el tablero de juego del poder en los espacios participativos, fueron las organizaciones y la Asamblea Cantonal quienes lograron prevalecer en base al dominio técnico que desarrollaron sobre los procesos de planificación participativa. En el caso del campo de la planificación del desarrollo local es un dominio de especialistas técnicos y

de destrezas en el manejo metodológico, las cuales al estar del lado de los actores sociales de la participación les valió para prevalecer sobre el poder del gobierno local que aun teniendo a su favor la determinación constitucional de institucionalización de los espacios participativos, en Cotacachi no le fue suficiente para lograr implementar su gobierno sobre el espacio de participación de la planificación. De modo que las carencias de conocimiento y técnica municipales volvieron dependiente a la institución del dominio de las metodologías y la infraestructura participativa que manejaban la Asamblea de Unidad Cantonal y las organizaciones sociales.

Los actores sociales y la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, pusieron en evidencia que la legitimidad que reivindicaban, involucraba el hecho de que a través del apropiamiento de la participación ciudadana en el cantón habían llegado a constituirse como autoridades no estatales de la participación en Cotacachi. Produciéndose de esa manera lo que manifiestan Rose y Miller (2010, 281) que, bajo la óptica de la gubernamentalidad, el Gobierno deja de ser concebido como un organización jurídica y política comandada por una autoridad, y es definido como un dominio de estrategias, técnicas y procedimientos, por medio de las cuales diversas fuerzas tratan de hacer operables programas.

El municipio se planteó la conformación de un régimen de gubernamentalidad espacial (Merry 2001), a través del uso de técnicas de exclusión que le permitan separar de los espacios de la planificación participativa a los actores sociales y de la Asamblea de Unidad Cantonal intentando gobernar a la planificación a manera de un espacio cerrado al que solo pueden integrarse los actores calificados como aceptables por el Municipio. De ese modo, en lugar de intentar actuar sobre la mentalidad de actores con sólida formación, opta más bien por erradicar su presencia de los espacios de planificación participativa. Tal como señala la gubernamentalidad espacial busca a través de la gestión del espacio y “técnicas de ausencia” (Centner 2012) la separación, exclusión o expulsión del espacio a individuos y grupos no se ajusten a los parámetros de civilidad establecidos para el espacio gobernable (Roy 2009, 160). Sin embargo, la acción conjunta de los actores de la participación le permitió prevalecer sobre las prácticas de exclusión implementadas por el gobierno local.

En cuando a la elaboración participativa del plan de desarrollo y ordenamiento territorial de Cotacachi, las técnicas de gubernamentalidad espacial aplicadas por el Municipio consistieron, primeramente en el no reconocimiento de la Asamblea de Unidad Cantonal como el sistema de participación del cantón, pese a que esta institución

participativa mantenía una vigencia de una década y media en el cantón y a través de ella se articulaba la participación en el cantón, además de que cumplía con los requerimientos de la Ley de Participación para recibir el reconocimiento; sin embargo, el gobierno local al considerarla contraria a su línea política, determinó no reconocerla y no darle cabida en el proceso de elaboración del PDOT. Adicional a esto se produjo que desde el gobierno local se intentó insertar en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial algunos lineamientos del Ejecutivo que era de su misma línea política, específicamente se proponía insertar elementos de acceso a la minería; sin embargo, las organizaciones de Intag demandaban la protección de la naturaleza a través de un PDOT que señale la vocación ambientalista y anti minera del cantón. En esta situación desde el gobierno local se intentó imponer su visión a través de artificios tecnocráticos con sus expertos; sin embargo, el dominio del tema de los actores sociales contrarrestó las capacidades y manejo de temas ambientales de los técnicos municipales. Al final el PDOT se aprobó con los lineamientos ambientalistas, sin embargo, en su ejecución el Municipio no los tomó en cuenta en su gestión y en especial para dar el informe favorable para el inicio de la explotación minera en la zona de Intag.

En cuanto a la puesta en marcha del consejo de planificación cantonal, se tiene que, la conformación de este consejo tenía una alta importancia para las organizaciones territoriales de Cotacachi en el sentido que en esta instancia se definen las líneas de desarrollo que guían la planificación cantonal. Para las organizaciones el valor de definir las líneas estratégicas de desarrollo, radicaba en que la identidad misma de sus territorios se había conformado desde diversas visiones del desarrollo, tal es el caso de las comunidades indígenas que se guiaban bajo su propia visión de desarrollo, o las organizaciones que planteaba un desarrollo alternativo. Estas especificidades y diversidad de los territorios, en la planificación local realizada antes de la Constitución del 2008 se reconocía y validaba; sin embargo, la institucionalización de la participación determinó una mayoría estatal en esta instancia de participación, la cual reconoce como visión de desarrollo al Buen Vivir dispuesto Constitucionalmente. Por tanto, la institucionalización del consejo de planificación excluía a las organizaciones territoriales en la definición de las líneas estratégicas del desarrollo cantonal. Lo cual determinó en las organizaciones la posterior toma del poder municipal vía democracia representativa para implementar cambios a la estructura del consejo de planificación cantonal que den apertura a otras visiones de desarrollo para el cantón, lo cual se produjo en el año 2016.

El caso del consejo de planificación en Cotacachi llama la atención en el hecho que al intentar excluir o disminuir el poder de las organizaciones para la definición de la visión de desarrollo del cantón, generó en las organizaciones como respuesta la toma del poder municipal para redefinir el planteamiento constitucional de que el consejo de planificación debe tener una mayoría de representantes del Estado para la toma de decisiones, cambiando su estructura a una de amplia mayoría de representantes de la sociedad civil. De esa manera, los actores de la participación no solamente ejercieron el gobierno del consejo de planificación cantonal, sino que cambiaron algunos términos de la institucionalización del consejo establecidos en la Constitución.

A través de la importancia adjudicada por parte de los actores de la sociedad civil al consejo de planificación como entidad encargada de definir la visión de desarrollo a implementarse en el cantón, se puede percibir cómo la participación ciudadana en Cotacachi no se sujetaba solo al espacio-tiempo en el que se ejecutaba el mecanismo participativo, sino que desde el mecanismo de participación las organizaciones proyectan su trabajo en sus territorios, de modo que la participación no se termina al finalizar la mesas de trabajo, sino que se expresa en los espacios de vida de las organizaciones a lo largo del año.

El caso del conflicto producido alrededor de la configuración del consejo de planificación como espacio de participación institucionalizado, para las organizaciones iba más allá de definir quién gobierna el campo de la participación en el cantón, sino iba hacia la defensa de sus propios organismos participativos, al punto que cuando llegaron al poder municipal deconstruyeron el consejo de planificación establecido en la Constitución, para ajustarlo al modelo que habían venido manejando.

El gobierno local en la intención de tomar el control de esta instancia, puso en marcha técnicas de gubernamentalidad espacial que tenían como finalidad excluir a los actores que consideraba incómodos para integrar este organismo. En ese sentido, haciendo uso del poder que la ley le otorga sobre la conformación del consejo de planificación, intentó no reconocer actores de larga data y legitimidad en el espacio cantonal de la participación como la Asamblea de Unidad Cantonal y las organizaciones de Intag. Adicional a esto, en el afán de anular a las organizaciones ambientalistas de Intag, principales opositoras a la línea política del alcalde y del entonces presidente Correa, se intentó desde el Municipio la creación de una unión de comunas de Intag que les reste legitimidad a las organizaciones ambientalistas y que tome su espacio en las instancias de participación. De ese modo, el gobierno local tendría en la unión de

comunidades un aliado político en los espacios participativos que le permita lograr apoyos en contra de las otras organizaciones de la sociedad civil del cantón, además de que la creación de la organización le permitiría tener injerencia sobre las comunidades de la zona subtropical de Intag.

En relación al sistema de participación, cabe mencionar que, el sistema en Cotacachi nació en 1996, catorce años antes de la Constitución de Montecristi. Nació liderado y gobernado por la alcaldía, sin embargo, con el avance del proceso la gente y las organizaciones fue desarrollando capacidades y conocimientos que los volvieron actores importantes del proceso, en detrimento de la autoridad municipal que recelaba el desarrollo de las capacidades políticas, participativas y de gestión que la población iba ganando. De ese modo mientras la autoridad se alejaba del proceso de participación, la sociedad civil se apropiaba del sistema participativo, al punto de dejar totalmente la dependencia del alcalde. Así se llegó a conformar lo que Amantya Roy (2009) denomina como un régimen de gubernamentalidad civil en ámbito de la participación ciudadana del cantón, ya que, con el abandono de los espacios de participación por parte del alcalde, la AUCC y organizaciones mantuvieron en operación los espacios de participación. De esa manera el sistema de participación de Cotacachi se legitimó en la sociedad civil antes que en leyes y reglamentos que lo reconozcan como lo ya era en la realidad del día a día de la participación en Cotacachi y las organizaciones; a diferencia del sistema de participación institucionalizado establecido por la Constitución cuya legitimidad proviene del mandato constitucional. En ese sentido en Cotacachi, el conflicto por la implementación del nuevo sistema se produce alrededor de la discusión legitimidad vs legalidad, ya que el sistema que el sistema existente y respaldado por la sociedad civil gozaba de la legitimidad que le otorgaban los actores locales que conformaban la estructura de participación cantonal; el cual demandaba el reconocimiento legal como sistema de participación de Cotacachi; sin embargo, fue desde la legalidad que el municipio intentó constituir un nuevo sistema que desconocía toda la estructura social y política que yacía en el proceso participativo de la Asamblea Cantonal, no obstante la iniciativa no prosperó al no contar con el reconocimiento de la sociedad civil.

Para la constitución un nuevo sistema de participación de Cotacachi, el Municipio no contaba con herramientas técnicas y políticas suficientes como para poder construir un sistema participativo de acuerdo a sus designios; ya que con el pasar de los años la participación logró insertarse y consolidarse en la estructura política del cantón como un ámbito con sus dinámicas propias, y con actores que tenían los conocimientos, la

experiencia, el manejo técnico y especializado que un sistema de participación requiere, lo cual determinaba que la simple aplicación de la Ley no era suficiente para desplazar a un sistema legitimado cuyas raíces se habían conectado con procesos organizativos como el de la UNORCAC que conforma un régimen de gobierno indígena de las comunidades indígenas de Cotacachi.

Respecto de la operación de los sistemas de participación como mecanismos de gubernamentalización de la participación local se encontró en primer lugar que son los gobiernos autónomos descentralizados a quienes se les otorga la facultad de conformarlos, por ende asume la potestad de reconocer o desconocer los actores de la sociedad civil que formarán parte del sistema, así como administrar sus espacios.

En el caso de Cotacachi, ya había un sistema de participación funcionando una década y media antes, cuya institución participativa y los actores sociales habían labrado una legitimidad en el ámbito participativo de la ciudad, sin embargo, al llegar la disposición constitucional al GAD sobre la conformación del sistema de participación, intento a través de técnicas de gubernamentalidad espacial excluyendo a colectivos sociales de Intag y a la Asamblea de Unidad Cantonal, intentando en el proceso conformar un nuevo sistema de participación local en el que el municipio sea el eje del sistema, en lugar del sistema autónomo que ya se encontraba con una vigencia de larga data en el cantón.

En varias ocasiones que el municipio necesitó aprobar disposiciones urgentes como la elaboración del PDOT o presupuestos participativos, otorgó el reconocimiento de sistema cantonal de participación a la Asamblea de Unidad Cantonal, así como el reconocimiento a las organizaciones que eran parte de ella; sin embargo, fuera de los trámites específicos en los que necesitaba a la AUCC y sus organizaciones, les retiraba el reconocimiento.

Otro mecanismo de presión implementado desde el municipio al proceso participativo autónomo fue la no ejecución de la disposición legal que determina la entrega de un fondo anual a las asambleas participativas locales que lleven más de dos años de existencia. Desde el municipio se intentó usar la entrega de fondos para condicionar a la Asamblea de Unidad Cantonal y sus miembros; quienes en varias ocasiones presentaron las propuestas de uso de fondos requeridas por el municipio para la transferencia; sin embargo, no se produjo la entrega.

De ese modo fue visible cómo la determinación de conformación de los sistemas de participación local encargada a los GAD funciona como un mecanismo de

gubernamentalización de la participación ciudadana, que al dotar al gobierno local de la capacidad de incluir/excluir actores, le faculta a la puesta en marcha de un régimen de gubernamentalidad espacial que según Sally Merry (2001) confiere a la autoridad el poder de excluir agentes sociales de los espacios en los que los considere su presencia como inconveniente. Y, por otro lado, mediante la disposición de entrega de fondos a las asambleas locales, se ha otorgado a los GAD un recurso con el que cual pueden presionar o extorsionar a las asambleas participativas autónomas, así como también a sus miembros. De ese modo, los sucesos acontecidos en el caso Cotacachi muestran que el actual modelo de participación otorga un peso muy significativo a la voluntad política del alcalde sobre el sistema de participación local, en detrimento de la legitimidad lograda por actores sociales e instancias de participación autónomas de la ciudadanía.

Con respecto al presupuesto participativo, Cotacachi, por ser el segundo cantón a nivel nacional en el que se implementó este mecanismo participativo, disponía de técnicos y actores sociales con un alto nivel de especialización en cuanto al manejo de la presupuestación participativa, al punto que la implementación del PP fue una iniciativa de la sociedad civil antes que del alcalde, de modo que quienes estuvieron a cargo del diseño y puesta en marcha de este mecanismo participativo fueron los propios técnicos de la Asamblea de Unidad Cantonal y varios dirigentes sociales. Al llegar la disposición constitucional de implementación obligatoria del presupuesto participativo, al municipio no le fue suficiente la determinación constitucional de institucionalizar el presupuesto participativo para ejecutarlo y dirigirlo, por lo que tuvo que depender de la Asamblea de Unidad Cantonal para su puesta en marcha. De ese modo sucedía que aunque el municipio no aceptaba reconocer legalmente a la Asamblea de Unidad Cantonal como el sistema de participación de Cotacachi, en la práctica, el gobierno de la participación por parte de la Asamblea de Unidad Cantonal y sus organizaciones se materializaba en varias acciones de este tipo en las que el Municipio tuvo que entregarle momentáneamente los mecanismos de participación para que la AUCC los ejecute por él.

Michel Foucault señala que el "...el arte del gobierno, o gubernamentalidad, involucra el conjunto constituido por las instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y tácticas que permiten el ejercicio de esta forma de poder bastante específica, aunque muy compleja" (2004, 111; traducción propia). En el caso del gobierno del presupuesto participativo como espacio de participación, se produjo que el Municipio al no contar con todos los elementos señalados por Foucault para efectivizar el gobierno del mecanismo participativo, tuvo que ceder la administración del mismo a la

Asamblea de Unidad Cantonal y las organizaciones en razón de que ellos a lo largo de su trayecto participativo de más de una década habían acopiado las técnicas, la metodología, los análisis y demás instrumentos de implementación de alto conocimiento técnico con los cuales consolidaron su dirección del espacio participativo.

Posteriormente, Una vez que el municipio adquirió las técnicas, conocimientos y la experiencia para ejecutarlo por su propia cuenta, lo implementó sin la intervención técnica de las organizaciones sociales y la AUCC, y es precisamente en ese momento que empezó a aplicar diversas prácticas de gubernamentalidad espacial sobre el presupuesto participativo al intentar excluir del ejercicio presupuestario a los actores sociales de la participación, a la AUCC, y en los casos que no pudo excluirlos, el municipio estableció diferentes reglas que dejaban fuera del proceso de presupuestación a importantes colectivos del cantón. Adicionalmente existen algunos otros elementos que las condiciones establecidas para el actual modelo de presupuestación participativa establecido por el marco legal que tienen un funcionamiento como dispositivos para la gubernamentalización del ámbito de la presupuestación como lo es el criterio de “unidades básicas de participación” que permite excluir a actores de la sociedad que no se insertan dentro de la categorías de miembros de barrios o comunidades, dejando de lado a un amplio rango de organizaciones de la sociedad civil cuya identidad organizativa no se da bajo la línea barrial o comunal sino dentro de temáticas ambientales, derechos de la mujer, jóvenes, diversidades sexuales, etc.; que bajo este criterio serían obligados a ajustarse a una definición barrial, o caso contrario no participar en el proceso de presupuestación participativa.

En cuando a la influencia de las organizaciones del régimen de participación en el régimen de representación en el cantón cabe mencionar que:

En Cotacachi se produjo lo que Ananya Roy (2009) califica como un régimen de gubernamentalidad civil al apropiarse las organizaciones sociales del proceso de participación de cantón y conducirlo al haber ganado en el proceso capacidades, conocimientos, técnicas, capital político y otros recursos de poder que hicieron que hasta el momento actual mantengan su proceso como autónomo, en unos periodos articulado al gobierno local, en otros separados; pero manteniendo una vigencia ininterrumpida de 25 años en el tejido social de Cotacachi.

El análisis de la gubernamentalidad civil que se produjo en el caso Cotacachi, permite visualizar cómo el ámbito de la participación puede llegar a ser un poder ciudadano tan contundente que puede llegar a influir sobre la democracia representativa

al tornarse determinante la posición y acción que toman las organizaciones de la participación en el juego electoral representativo. En ese sentido, el caso Cotacachi no solo ha permitido conocer las bondades y posibilidades de la participación en cuanto a lograr desarrollo local y la promoción social, sino que a través de la perspectiva del poder de Michel Foucault se puede visualizar el poder que la esfera de la participación ciudadana puede llegar a tener y comunicar los actores sociales que se insertan en ella. Tal poder podría ser una de los motivos que subyacen a las intenciones de sujetarla al Estado a través de su institucionalización.

En ese sentido, se puede notar el peso político de las organizaciones de la participación los determina como actores obligados y trascendentales de los procesos electorales que se producen en la localidad, lo cual da cuenta del capital político que las organizaciones han logrado en sus territorios, además de las capacidades de acción política que sus dirigentes, técnicos y militantes han ganado a través del proceso de participación. Por tanto, las organizaciones participativas trascienden en el juego político electoral, a la vez que el juego político electoral se manifiesta como el factor que en mayor manera trasciende de manera permanente al proceso participativo.

A lo largo del proceso participativo, las organizaciones pudieron afianzarse en sus territorios y a generar importantes capitales políticos muy valorados por las organizaciones electorales; de esa manera la participación en Cotacachi ha generado actores y poderes que han alimentado diferentes procesos políticos que se producen en el territorio como la resistencia ambientalista inteña, o en este caso el juego político electoral cantonal, no solo con actores, sino con territorios que se encuentran vinculados a líneas políticas claras. De ese modo, la población de las diferentes zonas participa en las elecciones de las autoridades bajo la línea política de las organizaciones territoriales. Obviamente, antes del proceso de participación, varios actores colectivos habían logrado sumar importantes recursos técnicos, de gestión, capital político y legitimidad en el territorio; sin embargo, a través del proceso de participación el poder acumulado a través de la vía organizativa encontró otras vías en los mecanismos participativos para arribar al espacio de la toma de decisiones sobre temas públicos que les afectan.

En relación a la gubernamentalidad espacial en la participación en el Concejo Municipal tenemos dos mecanismos: la iniciativa normativa y la silla vacía, a continuación, se desarrolla las conclusiones respecto de cada una.

Respecto de La iniciativa normativa surgió como un mecanismo de participación que fue integrado al funcionamiento del Concejo Municipal, por tanto, es regido desde

las directrices establecidas para el funcionamiento de los órganos legislativos de nivel local. Bajo esta determinación, en la práctica aparece como un espacio de participación completamente dependiente de la voluntad política de los concejales y el alcalde. De esa manera desde este ámbito el gobierno local estableció un régimen de gubernamentalidad espacial, en el sentido que ejerce su autoridad sobre el espacio gobernado a través de prácticas de exclusión y discriminación (Merry 2001, 19) tal como sucedió con las diferentes iniciativas normativas planteadas desde la sociedad civil y que no fueron procesadas por el Concejo Municipal. De ese modo, todo el trabajo desarrollado por las organizaciones proponentes en el estudio, análisis y redacción de las propuestas normativas se dejó sin efecto. Así el mecanismo participativo es gobernado de una manera vertical por parte de concejales y alcalde, ya que el Concejo Municipal no es un organismo ciudadano.

El ejercicio de autoridad y poder llevado a cabo por los concejales y la autoridad municipal en el caso estudiado, da a conocer una particularidad de los mecanismos participativos insertados en el órgano legislativo local: que aunque la sociedad civil tenga los conocimientos, la especialización y la experiencia para ejercer su participación en el desarrollo de cuerpos normativos, la amplia dependencia del mecanismo participativo de la voluntad de los miembros del concejo, torna intrascendente el bagaje de conocimientos y preparación que pueda disponer la ciudadanía para el uso de la iniciativa normativa.

En cuando a la silla vacía, cabe mencionar que, esta, como espacio de participación insertado en el órgano legislativo local, se sujeta a las disposiciones de la operación del Concejo Municipal. En cuando a las sesiones en las que se abre el espacio de participación, estas son manejadas bajo las directrices del procedimiento parlamentario que otorga al presidente del Concejo una autoridad que puede ser ejercida de manera vertical sobre la personas que hace uso de la silla vacía, tal fue el caso de la presidenta de la Asamblea de Unidad Cantonal, quien al ocupar la silla vacía fue víctima de discriminación, coacción y acoso por parte de la autoridad y los miembros del Concejo de manera reiterada.

En cuanto a la acreditación de las personas que desean hacer uso de la silla vacía, el modelo establecido en el marco legal subordina a la voluntad de la autoridad municipal el que la acreditación sea concedida o no. Tal como sucedió con varios miembros de las organizaciones de la Asamblea de Unidad Cantonal que en ocasiones se les denegó por parte de la autoridad la acreditación para usar la silla vacía, o también casos que recibieron la acreditación pero que no se les permitió ingresar a la sala de sesiones del Concejo.

De eso modo, el nivel de autoridad que pesa sobre el alcalde y miembros del órgano legislativo municipal, determinan que la implementación de un régimen de gubernamentalidad espacial sobre el espacio participativo de la silla vacía, en el sentido que el alcalde hace uso de prácticas de exclusión sobre las personas que consideras no convenientes para formar parte de las sesiones del Concejo a través del dispositivo de participación, permitiéndole incluso provocar bloqueos de la participación y del voto otorgado al ciudadano en la silla vacía en los casos que el ciudadano no es afín a la línea política del alcalde, y desde la autoridad se acredita para el mismo espacio de participación a coidearios que neutralicen el voto en el mecanismos participativo. De ese modo la silla vacía ha sido establecida como un mecanismo de participación subordinado a la autoridad del Concejo que puede implementar prácticas de gobierno autoritarias sobre el ciudadano en uso de la silla vacía.

Por otra parte, se pudo visualizar el uso arbitrario de la autoridad sobre las sesiones del concejo por parte del alcalde al excluir del uso de la palabra a quien hacía el uso de la silla vacía, así como también la no entrega de información respecto de los temas a ser tratados en las sesiones, el hostigamiento verbal y la interrupción de la participación ciudadana en ese espacio mientras hacía uso de la palabra, las cuales llegaron al punto de un ejercicio de violencia por parte de la autoridad del concejo municipal.

Refiriéndonos a la gubernamentalidad transnacional, se puede mencionar que Ferguson y Gupta (2002, 989) señalan que los actores locales a través de apelaciones a la opinión internacional pueden prevalecer sobre el Estado y disminuir el ejercicio de autoridad vertical que este ejerce sobre los territorios. Este ejercicio de poder de la sociedad civil sobre el Estado es posible a través de las alianzas con entidades internacionales cuya acción tiene una marcada influencia sobre la comunidad internacional. En el caso de Intag en Cotacachi, el proceso de participación se ramificó hacia el activismo ambiental sobre el cual el Estado desplegaba varios mecanismos de persecución e incluso violencia, con el fin de disminuir la resistencia a la política nacional minera que se intentaba implementar en la zona. En varios casos en los que se produjeron violaciones de derechos por parte del estado o había la tentativa de violación, las organizaciones de Intag lograron transmitir la situación a instancias internacionales de derechos las cuales con sus pronunciamientos contuvieron las acciones de persecución.

Las alianzas de los actores ambientalistas con instancias de defensa de derechos le valieron para prevalecer ante los intentos del Estado de hacer uso de medidas de

violencia, acoso y persecución, logrando bloquear las acciones autoritarias de amedrentamiento estatal a través de las cuales se intentaba debilitar a las organizaciones.

En cuanto a la puesta en marcha de otras modalidades de poder, corresponde indicar que, el Estado en su intento de disminuir la influencia de las organizaciones ambientalistas del proceso participativo de Cotacachi, puso en marcha prácticas de poder disciplinario sobre la sociedad civil inteña. De acuerdo a Lemke (2000, 5), tanto el poder disciplinario como la soberanía se reinterpretan, no como formas contrarias de poder sino como diferentes tecnologías de gobierno. de ese modo, el gobierno no desplaza a la soberanía ni a la disciplina como formas de poder, pero sí transforma la manera en cómo se ejerce la soberanía y la disciplina, conformando al final un conjunto de autoridad que actúa articulado y coordinado al aplicarlas. A través de la persecución, el encarcelamiento y la ocupación policial de la comunidad el Estado aplicó técnicas de disciplinamiento social encaminadas a disuadir a la población en cuanto a oponerse al Estado con su política minera.

A través de la exposición pública e intentos de desprestigio en televisión nacional el Estado, a manera de las prácticas escolares o en las fábricas de exponer a los individuos cuyo comportamiento no era aceptable por la autoridad, como una manera de disuadir al resto de seguir su ejemplo, el Estado intentó escarmentar a los miembros de las organizaciones inteñas que se oponían a la explotación minera por parte del Estado en Intag.

El Estado usó el encarcelamiento y el procesamiento legal de activistas ambientales como una práctica disciplinaria encaminada a intimidar a la población y a los miembros de las organizaciones de defensa de la naturaleza. Según Dean (1999, 20) las prácticas disciplinarias apuntan hacia el gobierno de los cuerpos, a través del confinamiento en instituciones de corrección la prisión. Según Foucault (2004, 46) La forma de operar de la disciplina se produce por medio del encerramiento.

A través de la ocupación policial de la comunidad que se produjo en Intag, el Estado pretendió disciplinar la población a través de la amenaza del uso legítimo de la violencia que puede ejercer el Estado sobre los cuerpos de las personas. De esa manera el Estado implementó actos disciplinarios para administrar a las organizaciones y comunidades que no estaban de acuerdo con la explotación minera.

Lista de referencias

- Abts, Koen, y Stefan Rummens. 2007. "Populism versus Democracy". *Political Studies*, n.º 55: 405-24.
- Ackerman, John. 2004. "Co-governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'". *World Development* 32, n.º 3: 447-63.
- Acosta, Alberto. 2006. *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Alcántara, Manuel. 2004. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- Alianza País. 2007. *La Izquierda por el Mundo*. https://izquierdaporelmundo.files.wordpress.com/2015/11/manifiesto_ideologico_ap.pdf.
- . 2006. *Plan de Gobierno del Movimiento Alianza País 2007-2011*. https://izquierdaporelmundo.files.wordpress.com/2015/11/manifiesto_ideologico_ap.pdf.
- Almeida, José. 1993. "El levantamiento indígena como momento constitutivo nacional". En *Sismo étnico en el Ecuador*, 7-28. Quito: CEDIME / Abya-Yala.
- Almond, Gabriel, y Bingham Powell. 1966. *Comparative Politics. A Developmental Approach*. Boston: Little Brown & Co.
- Almond, Gabriel, y Sidney Verba. 1989. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Sage Publications.
- Altman, David. 2010. "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados". *Perfiles latinoamericanos* 18, n.º 35: 9-34.
- Alvarez, José. 1994. "El populismo como problema". En *El populismo en España y América*, editado por José Álvarez y Ricardo González. Madrid: Catriel.
- Alvear, César. 2016. "Factores de la crisis del proceso participativo de Cotacachi 2007-2014". *Factores de la crisis del proceso participativo de Cotacachi 2007-2014*. Quito: FLACSO Ecuador.

- Amnistía Internacional. 2013. “Ecuador: Temor por la seguridad de activistas medioambientales”. Amnesty, 12 de diciembre. <https://www.amnesty.org/es/documents/AMR28/004/2013/es/>.
- Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Segunda. New York: Verso.
- Andrade, Pablo. 2004. “El eterno retorno del populismo en el pensamiento político”. *Ecuador Debate*, n.º 62: 209-31.
- . 2003. “El imaginario democrático en el Ecuador”. En *Antología: Democracia, gobernabilidad y cultura política*, 383-407. Quito: FLACSO Ecuador.
- . 2012. “El reino (de lo) imaginario: Los intelectuales políticos ecuatorianos en la construcción de la Constitución de 2008”. *Ecuador Debate*: 35-47.
- . 2020. “El retroceso de la democracia: la experiencia ecuatoriana”. *Ecuador Debate* (CAAP), n.º 109: 41-56.
- Andrade, Xavier. 2003. “Adiós cultura y hasta la vista cultura política: Sobre el tratamiento sociológico del regionalismo y populismo en el Ecuador”. En *Antología: Democracia, gobernabilidad y cultura política*, compilado por Felipe Burbano de Lara, 407-422. Quito: FLACSO Ecuador.
- Anduiza, Eva, Antonio, Mota, Fabiola Garrido, y Luis Fernández. 2003. *Introducción al análisis político*. Murcia: ICE / Universidad de Murcia.
- Arboleda, María. 2006. “Género y gobernanza territorial en Cotacachi y Cotopaxi”, editado por Pablo Ospina. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Arocena, José. 1995. *El desarrollo local: Un desafío contemporáneo*. Caracas: Centro Latinoamericano de Economía (CLAEH) / Nueva Sociedad.
- Asamblea de Unidad Cantonal. 2011. “Acta de sesión ordinaria del Consejo de Desarrollo y Gestión de la Asamblea de Unidad Cantonal”. 29 de septiembre.
- Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi. 2011. “Acta de la sesión ordinaria del Consejo de Desarrollo y Gestión de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi”. Cotacachi, 9 de septiembre.
- . 2010. *Acta de reunión ordinaria del Consejo de Desarrollo y Gestión de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi*. 10 de julio.
- . 2011. *Acta de sesión ordinaria del Consejo de Desarrollo y Gestión*. Cotacachi, 12 de mayo.
- . 2012. *Boletín: Participación y Silla Vacía*. Cotacachi, 6 de julio.
- . 2005. *Manual del Presupuesto Participativo*. Cotacachi.

- . 1997. *Memorias de la II Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi*. Cotacachi, 10 de septiembre.
- . 2010. *Memorias de la Asamblea Extraordinaria*, 10 de diciembre.
- . 1998. *Memorias de la III Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi*. Cotacachi, 6 de septiembre.
- . 2000. *Memorias de la V Asamblea Cantonal*. Cotacachi, 13, 14, 15 de septiembre.
- . 2003. *Memorias de la VIII Asamblea de Unidad Cantonal*, 5 y 6 de septiembre.
- . 2011. *Memorias de la XVI Asamblea de Unidad Cantonal*. Cotacachi, 19 y 20 de noviembre.
- . 2013. *Informe de la Comisión Mixta para la Formulación del Sistema Cantonal de Participación de Cotacachi*. Cotacachi
- . 2010. *Memorias de la Asamblea Extraordinaria de diciembre de 2010*. Cotacachi, 11 y 12 de diciembre.
- Asamblea Nacional de Ecuador. 2010. *Código de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización*.
- . 2010. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito.
- Ávila, Ramiro. 2012. *En defensa del neoconstitucionalismo transformador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Avritzer, Leonardo. 2002. *Democracy and the Public Sphere in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2010. *Las instituciones participativas en el Brasil Democrático*. México: Universidad Veracruzana Dirección General Editorial.
- . 1994. *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey.
- Ayala, Enrique. 2015. “La Comisión Anticorrupción”. *El Comercio*, 5 de junio.
- Baecheler, Jean, John Hall, y Michael Mann. 1988. *Europe and the Rise of Capitalism*. Oxford: Blackwell.
- Báez, Sara, Mary García, Fernando Guerrero, y Ana María Larrea. 1999. “Cotacachi capitales comunitarios y propuestas de desarrollo local”. En *Cotacachi capitales comunitarios y propuestas de desarrollo local*. Quito: Abya-Yala.
- Balderacchi, Claudio. 2017. “Participatory Mechanisms in Bolivia, Ecuador and Venezuela: Deepening or Undermining Democracy?”. *Government and Opposition*, 131-67. Cambridge University Press.

- Barrera, Augusto. 2001. *Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito: Quito: Abya-Yala / OSAL / CLACSO.
- . 2009. “Innovación política y participación ciudadana: tendencias democráticas en los gobiernos locales”. En *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*, 381-406. Buenos Aires: CLACSO.
- Barrera, Augusto, y Mario Unda. 1999. *Participación y democracia*. Escuela de Capacitación SENDAS.
- Barry, Andrew, Osborne, Thomas, y Nikolas Rose. 1996. *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-Liberalism and Rationalities of Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Basabe, Santiago. 2009. “Ecuador: Reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas”. *Revista de Ciencia Política*, 381-406.
- Basabe, Santiago, Simón Pachano, y Andrés Mejía. 2010. “La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador”. *Revista de ciencia política*, n.º 30: 65-85.
- Bebbington, Antony, Galo Ramón, Hernán, Torres, Víctor Hugo Carrasco, Lourdes Peralvo, y Jorge Trujillo. 1992. *Actores de una década ganada: Tribus, comunidades y campesinos en la Modernidad*. Quito: COMUNIDEC.
- Bianchi, Matías, Cristian Coronado, y Antonella Perini. 2017. “Transformaciones de la participación política en América Latina”. *Revista Electrónica de Ciencia Política* 7.
- Bobbio, Norberto. 1985. *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza & Janes.
- . 1989. *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Burbano de Lara, Felipe. 2017. “Ciudadanía, dominación estatal y protesta en la ‘revolución ciudadana’ en Ecuador (2007-2016)”. *Iberoamericana XVII*: 179-200.
- . 2003. “Estudio introductorio: Democracia: cultura política y gobernabilidad, los estudios políticos en los años noventa”. En *Antología: Democracia, gobernabilidad y cultura política*, compilado por Felipe Burbano de Lara, 13-67. Quito: FLACSO.
- Burchell, Graham. 1991. “Peculiar interests: civil society and governing ‘the system of natural liberty’”. En *The Foucault Effect: Estudios in Governmentality*, editado

- por Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller, 119-50. The University of Chicago Press.
- Bustamante, Fernando. 1996. "La cultura política y ciudadana en el Ecuador". En *Ecuador: Un problema de gobernabilidad*, editado por Felipe Burbano de Lara, 341-81. Quito: Cordes / PNUC.
- Buzgalin, Alexander. 2000. *El futuro del socialismo*.
- CAAP. 1991. "Pre-diagnóstico y Estrategia de Desarrollo de Cotacachi". Quito: Mimeo.
- . 2004. "Presentación". Editado por Kurt Weyland, Carlos, Carlés, Gerardo de la Torre and Hernán Ibarra. *Diálogos*.
- Caldeira, Teresa. 1999. "Fortified Enclaves: The New Urban Segregation". Editado por Low Sheta. *Theorizing the City: The New Urban Anthropology Reader*. Rutgers University Press.
- Cameron, John. 2008. "Democratización municipal y desarrollo rural en la Sierra ecuatoriana". En *Desarrollo rural y neoliberalismo: Ecuador desde una perspectiva comparativa*. Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar.
- Cameron, Maxwell, y Eric Hershberg. 2010. *Latin America's Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change*. Lynne Rienner Publishers,
- . 2012. *New Institution for Participatory Democracy in Latin America. Voice and Consequence*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Carrión, Andrea, y Janina Zamora. 2013. *Planificación, desarrollo y proyectos de inversión pública*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Carrion, Fernando. 2008. "La descentralización como geometría variable". En *Descentralizar: Un derrotero a seguir*, editado por Fernando Carrión, Brigitta, y Comps Villaronga, 33-51. Quito: FLACSO / InWent / Senplades.
- Carvajal, Fernando. 2013. "Participación y democracia". En *Participación Ciudadana, políticas públicas y educación*, editado por Cecilia Viteri, 165-74. Quito: Contrato Social por la Educación / Organización de Estados Iberoamericanos, Oficina Ecuador / Educación Sin Fronteras-Ecuador.
- Centner, Ryan. 2012. "Techniques of Absence in Participatory Budgeting: Space, Difference and Governmentality across Buenos Aires". *Bulletin of Latin American Research*, 142-59.
- Cevallos, Jomar. 2015. "Experiencias de Asambleas Nacionales: Experiencia de Cotacachi". *Primer Encuentro Nacional de Participación*. Cotacachi.

- . 2011. “Metodología para la Articulación del Presupuesto Participativo Municipal con los Planes de Desarrollo del Cantón Cotacachi”. Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Chancoso, Blanca. 1993. *Los indios y el Estado-país: Pluriculturalidad y multiétnicidad en el Ecuador. Contribuciones al debate*, editado por Diego Cornejo, 135-52. Quito: Abya-Yala.
- Cohen, Jean, y Andrés Arato. 2001. “Sociedad civil y teoría política”, 556-635.
- Cohen, Joshua. 1996. “Procedure and Substance in Deliberative”. En *Democracy and Differenc*, de Seyla Benhabib, 95-115. Princeton: Princeton University Press.
- Cohen, Stanley. 1989. “Thinking About Social Control”. *Paper presented at Workshop on Controlling Social Life* (European University).
- Collins, Jennifer. 2014. “New Left Experiences in Bolivia and Ecuador and the Challenge to Theories of Populism”. *Journal of Latin American Studies*, n.º 46, 59-86.
- Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción. 1998. *Hacia una agenda nacional anticorrupción*. Quito: Comisión Anticorrupción.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2019. “Panorama Social de América Latina”. Santiago.
- Conaghan, Catherine. 1995. “Políticos vs Partidos. Discordia y desunión el sistema de partidos ecuatoriano”. En *La construcción de Instituciones Democráticas*, de Varios autores. Santiago: CIEPLAN.
- Congreso Nacional de la República del Ecuador. 1999. *Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción*.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. 2017. *Base de datos de asambleas ciudadanas locales a nivel nacional 2017*.
- . 2018. *Guía pedagogizada de Sistema Nacional de Participación*.
- Córdova, Marco. 2011. *Instituciones Políticas y Consolidación Democrática en Ecuador. en Estado del País. Informe Cero Ecuador 1950-2010*, 263-281. Quito: FLACSO,
- Corragio, José Luis. 1996. *Ponencia: La agenda del desarrollo local*. Seminario sobre “Desarrollo local, democracia y ciudadanía”.
- Crespo, Marcelo. 2014. *Extranjerización de la tierra agrícola en el cantón Cotacachi. Estudio de caso: Comunidad El Batán*. FLACSO.
- Crespo, Patricio. 2013. “El futuro del tercer sector en el Ecuador”. En *Participación ciudadana, políticas públicas y educación*, editado por Viteri Cecilia, 283-294.

- Quito: Contrato Social por la Educación, Organización de Estado Iberoamericanos - Oficina Ecuador / Educación sin Fronteras – Ecuador.
- Cueva, Agustín. 1979. *El proceso de dominación política en el Ecuador*. La Habana: Casa de las Américas.
- Cunill, Nuria. 1996. “La participación ciudadana”. En *Participación ciudadana*. México: CESEM-Fundación Ebert.
- . 2000. “Responsabilización por el control social”. *United Nations Online Network in Public Administration and Finance*. Unpan.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera, y Aldo Panfichi. 2006. *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*. México: Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos.
- Dahl, Robert. 1989. *La poliarquía*. Buenos Aires: REI.
- Dalmáu, Rubén. 2008. “Asambleas constituyentes y nuevo constitucionalismo en América Latina”. En *Tempo exterior*, n.º 17.
- Dávalos, Pablo. 2014. *Alianza País o la reinención del poder*. Bogotá: Desde abajo.
- De la Torre, Carlos. 1996. *¡Un solo toque! Populismo y cultura política en Ecuador*. Quito: CAAP.
- . 2003. “Abdalá es el repugnante otro”. En *Antología Democracia, gobernabilidad y cultura política*, de Felipe Burbano de Lara, 327-340. Quito: FLACSO Ecuador,
- . 1994. “Comentario”. En *Regionalismo y democracia social en los orígenes del CFP*, de Rafael Guerrero. Quito: CAAP,
- . 2013. “El tecnopopulismo de Rafael Correa ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?” En *Latin American Research Review*, 24-43.
- . 2009. “Populismo radical y democracia en los Andes”. *Journal of Democracy en Español*, n.º 1: 24-37.
- . 2008. “Populismo, ciudadanía y Estado de derecho”. En *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, editado por Carlos De la Torre and Enrique Peruzzotti, 23-54. Quito: FLACSO Ecuador.
- . 2000. *Populist Seduction in Latin America. The Ecuadorian Experience*. Ohio: Ohio University Press.
- De la Torre, Carlos, y Andrés Ortiz Lemos. 2016. “Populist polarization and the slow death of democracy in Ecuador”. *Democratization* (Routledge), 221-41.

- De la Torre, Carlos, y Enrique Peruzzotti. 2008. "Introducción". En *El retorno del pueblo: Populismo y nuevas democracias en América Latina*, editado por Carlos De la Torre and Enrique Peruzzotti, 11-22. Quito: FLACSO Ecuador.
- De la Torre, Carlos, y Felipe Burbano de Lara. 1989. *El populismo en el Ecuador*. Quito: ILDIS / Burns, E. Bradford.
- De Sousa Santos, Boaventura. 2005. *Democratizar la Democracia. Los Caminos de la democracia participativa*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- . 2010. *Refundación del Estado en América Latina*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Programa Democracia y Transformación Global.
- De Sousa Santos, Boaventura, y Leonardo Avritzer. 2004. "Introducción: para ampliar el canon democrático". En *Introducción: para ampliar el canon democrático*, de Boaventura De Sousa Santos, 35-74. México: Fondo de Cultura Económica.
- De Souza, Boaventura. 2004. *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Quito: Abya-Yala.
- Dean, Michael. 1999. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- . 2006. "A genealogy of the government of poverty". *Economy and Society*, 215-251.
- . 1996. "Foucault, government and the enfolding of authority". En *Foucault and Political Reason*, editado por Andres Barry, Thomas Osborne and Nikolas Rose, 209-229. London: UCL Press.
- . 1999. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Defensa y Conservacion Ecologica de Intag DECOIN. 2006. "El allanamiento policial de mi casa. Carlos Zorrilla". Octubre 2006, <https://www.decoin.org/2006/10/2810-police-raid-on-my-home-operativo-policial/>.
- Dieterich, Steffan. "El Socialismo del Siglo XXI". 2018. <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/01/heinz-dieterich-steffan-el-socialismo-del-siglo-xxi.pdf>.
- Doxrud. 2016. "El "Socialismo del Siglo XXI2, los ideólogos: Alexander Buzgalin y Heinz Dieterich".
- Dreyfus, Hubert, y Paul Rabinow. 1982. *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. The University of Chicago Press.

- Dugdale, Paul. 2017. "Multi-Level Governmentality". En *Multi-Level Governance: Conceptual Challenges and Case Studies from Australia*, editado por Daniell Katherine and Adrian Kay, 101-120. Australia: ANU Press.
- EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- EC. 2010. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*). Registro Oficial 306, 22 de octubre de 2010.
- EC. 2014. *COOTAD, Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 303, 19 de octubre de 2010.
- EC INEC. 2010. "VII Censo de Población y VI de Vivienda". *VII Censo de Población y VI de Vivienda*.
- EC INEC, SICA, y MAGAP. 2000. "III Censo Nacional Agropecuario". *III Censo Nacional Agropecuario*.
- EC Senplades. 2011. *Recuperación del Estado para el Buen Vivir*". Quito.
- EC Senplades. 2013. *Boletín de prensa: Senplades realizó un taller de evaluación de la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. <https://www.planificacion.gob.ec/senplades-realizo-un-taller-de-evaluacion-de-la-formulacion-de-los-pdot/>.
- . 2014. *La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador*. Quito: Senplades / El Telégrafo.
- . 2012. *La Participación Ciudadana para la Vida Democrática*. Quito.
- . 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*.
- . 2011. *Tendencias de la Participación Ciudadana en el Ecuador*. Quito: Senplades.
- EC Secretaría Técnica de Participación Ciudadana y Control Social. 2016. *Sistema Nacional de Participación*. Quito: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. <http://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/Definicion.pdf>.
- EC Secretaría Técnica Planifica Ecuador. 2019. *Guía para la formulación/actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal*. Quito.
- El Telégrafo. 2013. "Correa denunció uso de manual para realizar revueltas". *El Telégrafo*, 7 de diciembre.
- El Universo. 2006. "Transparencia Internacional: Ecuador se encuentra en el vagón de la cola de países más corruptos". *El Universo*, 6 de noviembre.
- Elden, Stuart. 2006. "Rethinking governmentality". *Political Geography* (Elsevier): 1-5.

- Erickson, Richard, y Kevin Haggerty. 1999. "Governing the Young". Edited de Russell Smandych. *Governable Places: Readings on Governmentality and Crime Control* (Ashgate/Dartmouth): 163-191.
- Federación Internacional por los Derechos Humanos. 2006. "Derogación de orden de prisión preventiva / Procesos judiciales - ECU 003 / 1106 / OBS 135.1". Noviembre 17, 2006.
- Ferguson, James, y Akhil Gupta. 2002. "Spatializing states: Toward an ethnography of neoliberal governmentality". *American Ethnologist*: 981-1002.
- Foucault, Michel. 2007. *Security, Territory, Population: Lectures at the College de France*, editado por G. Burchell (Trans.). New York: Palgrave Macmillan.
- . 1982. "The Subject and the Power". En *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*, de Dreyfus Hubert and Rabinow Paul, 1-44. Harvester: Brighton.
- . 1991. "Questions of Method". En *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, editado por Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller, 73-86. The University of Chicago Press.
- . 1991. "Governmentality". En *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, editado por Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller, 87-104. The University of Chicago Press.
- . 1984. "La phobie d'Etat (excerpt from the lecture of 31st january 1979 at the College de France)". *Libération*, n.º 967.
- . 2004. "Naissance de la biopolitique". En *Cours au Collège de France 1975-1976*. Paris: Seuil, Gallimard.
- . 1977. "Nietzsche, Genealogy, History". En *Language, Counter-Memory, Practice: Selected Essays and Interviews*, editado por Bouchard. Cornell University Press.
- . 1981. *Omnes et singulatim: towards a criticism of political 'political reason'*. Vol. 2, in *The Tanner Lectures on Human Values*, editado por S. McMurrin, 223-254. Salt Lake City: University of Utah Press.
- . 1991. "Questions of method". En *Studies in Governmentality*, editado por Graham Burchell and Colin, Miller, Peter Gordon, 73-86. The University of Chicago Press.
- . 2004. "Sécurité, territoire, population". En *Cours au Collège de France 1975-1976*. Paris: Seuil Gallimard.

- . 1978. *The History of Sexuality*. Editado por Allen Lane. Vol. 1. London.
- . 1982. “The Subject and Power”. En *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*, de Hubert Dreyfus and Paul Rabinow. The University of Chicago Press.
- Foucault, Michel, y Colin Gordon. 1980. *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings*. London: The Harvester Press.
- Freidenberg, Flavia. 2013. “Los cambios del sistema de partidos ecuatoriano en treinta años de democracia (1978-2010)”. En *La democracia en América Latina, treinta años después*, edited de Simón Pachano.
- . 2008. “El flautista de Hammelin. Liderazgo y populismo en la democracia ecuatoriana”. En *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, editado por Carlos de la Torre and Enrique Peruzzotti, 239-66. Quito: FLACSO Ecuador.
- . 2010. “La política se fue de fiesta. Estrategias electorales, clientelismo político y organizaciones informales de partidos a nivel local en Ecuador”. *Nueva sociedad*, n.º 225: 120-38.
- Freidenberg, Flavia, y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fung, Archon. 2007. “Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic”. *American Political Science Review*, n.º 101: 443-58.
- Fung, Archon, y Erik Wright. 2001. “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance”. *Politics and Society* (Sage Publications) 29: 5-41.
- . 2003. *Democracia en profundidad: Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- . 2001. “En torno al gobierno participativo con poder de decisión”. En *Democracia en profundidad*, de Archon Fung and Erik Wright, 19-88. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Germani, Gino. 1962. *Política y sociedad en época*. Buenos Aires: Paidós.
- . 1971. *Política y Sociedad en una Época de Transición*. Buenos Aires: Paidós.
- Giddens, Anthony. *The Nation State and Violence*. Cambridge: Polity, 1985.
- Goldfrank, Benjamin. “Los procesos de ‘presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso, cambio’”. *Revista de Ciencia Política*, n.º 26 (2006): 3-28.
- González, Esperanza. *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Foro Nacional por Colombia, 1995.

- Gordon, Colin. 1991. "Governmental Rationality: An Introduction". En *The Foucault Effect. Estudios in Governmentality*, editado por Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller, 1-52. The University of Chicago Press.
- Gordon, Colin. 1987. "The soul of the citizen: Max Weber and Michel Foucault on rationality and government". *Max Weber: Rationality and Modernity*: 293-316.
- Gray, John. 2001. *Las dos caras del liberalismo. Una nueva interpretación de la tolerancia liberal*. Buenos Aires: Paidós,
- Guerrero, Andrés. 2000. "El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transescritura". En *Etnicidades*, editado por Andrés Guerrero, 9-60. Quito: FLACSO, ILDIS, Fundación Friedrich Ebert.
- Guerrero, Andrés. 2000. "El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transescritura". En *Etnicidades*, editado por Andrés Guerrero, 9-60. Quito: FLACSO / ILDIS / Fundación Friedrich Ebert.
- . 1993. *La desintegración de la administración étnica en el Ecuador*. Quito: CEDIME / Abya-Yala.
- . 1999. "La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi". En *Ciudadanías emergentes: Experiencias democráticas de desarrollo Local*, de Fernando Guerrero. Quito: Abya-Yala.
- Guerrero, Fernando, y Pablo Ospina. 2003. *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes*. Buenos Aires: CLACSO.
- Hall, John. 1986. *States in History*. Oxford: Blackwell.
- Hindess, Barry. 1996. *Discourses of Power. From Hobbes to Foucault*. Oxford: Blackwell,
- Huntington, Samuel. 1994. *La tercera ola*. Buenos Aires: Paidós.
- . 1989. "The Modest Meaning of Democracy". En *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, de Robert (ed.) Pastor. New York/London: Holmes and Meier.
- Ibarra, Hernán. 2004. "El populismo en la política ecuatoriana contemporánea". Editado por Kurt Weyland, Carlos de la Torre, Gerardo Aboy and Hernán Ibarra. *Diálogos* (Centro Andino de Acción Popular): 127-177.
- IICA. 2013. "Activación Territorial con Enfoque de Sistemas Agroalimentarios Localizados (AT-SIAL): Valle de Intag, Ecuador". Editado por François Boucher and Reyes Juan.

- Isunza, Ernesto. 2003. "Construcción de la democracia y rendición de cuentas. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición Política Mexicana". *2003 meeting of the Latin American Studies Association*. Dallas,
- . 2006. "Para analizar procesos de democratización: Interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, editado por Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Cámara de Diputados. México: Universidad Veracruzana.
- Jessop, Bob. 2007. "From Micro-Powers to Governmentality: Foucault's Work on Statehood, State Formation, Statecraft and State Power". *Political Geography*, n.º 26.
- Johston, Hank, Enrique Laraña, y Joseph Gusfield. "Identidades, ideologías y vida cotidiana en los nuevos movimientos sociales". En *Los nuevos movimientos sociale: de la ideología a la identidad*, de Enrique Laraña and Joseph Gusfield, 9-42. Madrid: CIS, 1994.
- Kliksberg, Bernardo. "Sesis tesis no convencionales sobre participación". En *Capital social y cultura: claves estratégicas apra el desarrollo*, de Bernardo Kliksberg and Luciano Tomassini. México: Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Maryland, Fondo de Cultura Económico, 2000.
- Koonings, Kees. "Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre". Editado por Society For Latin American Studies. *Bulletin of Latin American Research*, 2004: 79-99.
- Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- La Hora. 2002. "Cotacachi, un cantón ecológico". *La Hora*, 20 de mayo.
- . 2006. "Rafael Correa no presentará listas para diputados". *La Hora*, 9 de agosto.
- . 2010. "Ley traba proceso en Cotacachi". *La Hora*, 6 de noviembre.
- Laclau, Ernesto. 1978. *Política e ideología de teoría marxista*. Madrid: Siglo XXI.
- Lalander, Rickard. 2009. "El efecto Correa en el Movimiento Indígena de Cotacachi y Otavalo". *Revista de Ciencias Sociales*, n.º 31: 1-20.
- . 2007. "El matrimonio entre Pachakutik y la UNORCAC en Cotacachi: ¿Una alianza rara?" *Ecuador Debate* (CAAP), n.º 72.

- Larrea, Ana María. 2011. "El Buen Vivir como contrahegemonía en la Constitución Ecuatoriana". *Utopía y Praxis Latinoamericana* (CESA-PCES-Universidad de Zulia): 59-70.
- Larrea, Ana María, y Fernando Larrea. 1999. "Participación ciudadana, relaciones interétnicas y construcción del poder local en Saquisilí". En *Ciudadanías Emergentes: Experiencias democráticas de desarrollo local*, de Grupo Democracia y Desarrollo Local, 129-152. Quito: Abya-Yala.
- Latinobarómetro, Corporación. 2018. *Informe 2018*. Santiago.
- Latour, Bruno. 1987. "Science in Action". *Open University Press*.
- . 1987. "The Powers of Association". Editado por L. Law. *Power, Action and Belief* (Sociological Review Monograph).
- Latour, Bruno. 1987. "The Powers of Association". Editado por J. Law. *Power, Action and Belief*.
- Lazarte, Jorge. 1993. "Partidos, democracia y problemas de representación e informalización de la política". En *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia*, editado por Jorge Lazarte, 597-614. La Paz: Los amigos del libro.
- Lemke, Thomas. 2000. "Foucault, Governmentality and Critique". *Paper presented at the Rethinking Marxism Conference*. Amherst: University of Amherst, September 21-24.
- Linz, Juan, y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour. 1995. *The Encyclopedia of Democracy*. London: Routledge.
- López, Ana Karina. 1992. "La demanda indígena de la pluriculturalidad y multiétnicidad: el tratamiento de la prensa". En *Los indios y el Estado-país. Pluriculturalidad y multiétnicidad en el Ecuador: contribuciones al debate*, 22-60. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- López, Fernando. 2013. "Participación ciudadana y políticas educativas". Editado por Cecilia Viteri, 175-80. Quito: Contrato Social por la Educación / Organización de Estados Iberoamericanos - Oficina Ecuador / Educación sin Fronteras – Ecuador.
- López, Mauricio. 2011. *Entre la identidad y la ruptura territorial: la construcción socio-histórica y socio-económica en Intag*. Quito: Flacsoandes.
- López, Sinesio. 1997. "Ciudadanos Reales e Imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú". Lima: Ids.

- Machado, Decio. 2012". ¿Una nueva etapa de los movimientos sociales en el Ecuador?". *La Tendencia: Revista de análisis político*, n.º 13: 14-24.
- Mainwaring, Scott, y Timothy Scully. 1996. "Introducción: Sistemas de Partidos en América Latina". En *La construcción de las instituciones democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina.*, de Scott Mainwaring and Timothy Scully. Santiago de Chile: Cieplan.
- Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell, y Arturo Valenzuela. 1992. *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame.
- Manin, Bernard. 1992. "Metamorfosis de la Representación". *¿Qué Queda de la Representación Política?*, CLACSO / Nueva Sociedad.
- Mann, Michael. 1988. *States, War and Capitalism*. Oxford: Blackwell.
- . *The Sources of Social Power*, vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- Martínez Medina, Diana. 2016. "Redes de política pública y formación de agenda de género en México: Análisis de cuatro legislaturas federales (1997-2009)". En *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas. Aproximaciones y casos*, editado por Edgar Ramírez de la Cruz, 221-47. Ciudad de México: CIDE.
- Mejía, Andrés, Flavia Freidenberg, y Simón Pachano. 2005. "La ciencia política en Ecuador: Un reflejo de su fragilidad democrática (1978-2005)". *Revista de ciencia política*, n.º 25: 147-61.
- Menéndez, Amparo. 1994. *Diccionario Político Ecuatoriano*. Quito: ILDIS.
- Merry, Sally. 2001. "Spatial Governmentality and the New Urban Social Order: Controlling Gender Violence Through Law". *American Anthropologist, New Series* 103: 16-29.
- Milbrath, Lester. 1965. *Political participation. How and why do people get involved in politics?* Chicago: Rand McNally & Company.
- Miller, Peter, y Nikolas Rose. 2010. "Political power beyond the State: problematics of government". *The British Journal of Sociology*: 271-303.
- Montúfar, César. 1996. "Desarrollo social con sociedad civil. El espejismo de la participación en el nuevo discurso del desarrollo". *Controversia*, n.º 168: 9-23.
- Mosse, George. 1980. "Toward a General Theory of Fascism". En *Nationalist and Fascist Perceptions of Reality*, de George Mosse. New York: Howard Fertig.

- Movimiento Regional por la Tierra. 2017. *Estudio de caso: Intag, historia de una luz*.
<https://porlatierra.org/docs/fff0858311230b7bb7ccc22e3ddaf659.pdf>.
- Municipio de Santa Ana de Cotacachi. 2011. *Ordenanza que crea el Consejo de Planificación del Cantón Cotacachi*.
- . 2010. *Ordenanza de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cotacachi*. Cotacachi,
- . 2015. *Ordenanza para la Actualización del Plan de Desarrollo y del Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Santa Ana de Cotacachi*. Cotacachi.
- . 2000. *Ordenanza de Reconocimiento de los Estatutos de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi*. Cotacachi.
- . 2002. *Plan Cantonal de Salud*. Cotacachi,
- . 2011. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Cotacachi.
- . 2015.. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2035*. Cotacachi,
- . 2010. *Reforma a la Ordenanza que Reglamente la Estructura y Funcionamiento del Concejo Municipal de Santa Ana de Cotacachi*” Cotacachi, diciembre 6,
- . 2012. *Consultoría para la implementación del sistema de participación ciudadana en el cantón Cotacachi*.
- . 2016. *Ordenanza del Sistema de Participación del Cantón Santa Ana de Cotacachi*. Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi.
- . 1997. *Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi*.
- . 2011. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón*. Cotacachi.
- Muñoz, Juan Pablo. 1999. “Indígenas y gobiernos locales: entre la plurinacionalidad y la ciudadanía cantonal”. En *Ciudadanía emergentes: Experiencias democráticas de desarrollo local*, 39-62. Quito: Abya-Yala.
- Nicholls, Esteban. 2014. “Rearticulating the State through Governmental Regimes: State Power and Popular and Indigenous Participation in Ecuador 2008-2012”. Ottawa: Carleton University.
- . 2015. *Towards a Theoretical understanding of How to Study the State: Governmentality, Power and Governmental Regimes*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Nicholls, Esteban, y Pablo Andrade. 2016. “Capacidad y Autoridad Estatal, el caso ecuatoriano visto desde la teoría de Estado”. *Pre-textos para el debate*: 2-27.
- Nohlen, Dieter. 2008. “Instituciones y cultura política”. *Estudios de Política y Sociedad*: 53-86.

- O'Donnell, Guillermo. 1997. "¿Democracia delegativa?". En *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, de Guillermo O'Donnell, 287-304. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós.
- . 1982. *El Estado burocrático autoritario: Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- . 1996. "Otra institucionalización". *La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*, n.º 2: 5-28.
- . 1979. "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy". En *The New Authoritarianism in Latin America*, de David Collier. Princeton: Princeton University Press.
- . 1996. *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- O'Malley, Pat. 1993. "Containing our Excitement: Commodity Culture and the Crisis of Discipline". *Law, Politics, and Society*: 151-72.
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina OCMAL. 2014. "Reclaman el cese de estado de excepción a favor de la minería en Intag". 23 de mayo.
- Orrantía, Daniela. 2017. "Institucionalización de la Participación Ciudadana en Ecuador 2007-2017: Una mirada desde el Institucionalismo Discursivo". *9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia. Julio 26, 27 y 28, 2017. <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmF0cyI7czoZNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSzVZPIjtzOjQ6IjI1NzEiO30iO3M6MT0iaCI7czoZMjoiYzQ5YzU5OWFkOGM1OGExZjUzNDI3NDMxOTkxNDI3N2EiO30%3D>.
- . 2018. *La planificación participativa en la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Ortiz, Santiago. 2004. *Cotacachi Una Apuesta por la Democracia Participativa*. Quito: FLACSO Ecuador.
- . 2004. "Cotacachi: Una apuesta por la democracia participativa". *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito: FLACSO Ecuador.
- . 1999. "Participación ciudadana y desarrollo local". En *Ciudadanías emergentes: Experiencias democráticas de desarrollo local*, 63-86. Quito: Abya-Yala.
- . 2008. "Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional". *Íconos*: 13-7.

- . 2011. El escenario institucional y el movimiento de la infancia”. En *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Ecuador 1990-2011*. Quito: Observatorio Social del Ecuador.
- Ospina, Amalia. 2012. “El gran silencio de la participación ciudadana”. *La línea de fuego*. Septiembre 11.
- Ospina, Pablo. 2011. *Borrador del libro Cotacachi (2008-2011) proceso participativo, crisis y oportunidades*. Quito.
- . 2011. *Cotacachi (2008-2011). Proceso participativo, crisis y oportunidades*. Consultoría no publicada.
- . 2013. “La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012)”. En *Horizonte de los derechos humanos*, editado por Gina Benavides y María Chávez, 147-61. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Pachano, Simón. 2011. *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito: FLACSO Ecuador.
- . 2010. *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa*. Quito: ILDIS / Friedrich Ebert Stiftung.
- . 2004. “El territorio de los partidos”. En *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, editado por Rafael Roncagliolo, 71-91. Lima: Ágora Democrática / IDEA / INMD.
- . 2007. *La trama de Penélope. Procesos políticos en el Ecuador*. Quito: Flacso / Ágora Democrática / IDEA / INMD.
- Pachano, Simón, y Sergio García. 2015. “Ecuador: un régimen híbrido”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 10.
- Panizza, Francisco. 2008. “Fisuras entre populismo y democracia en América Latina”. En *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, editado por Carlos De la Torre y Enrique Peruzzotti, 77-96. Quito: FLACSO Ecuador.
- Payne, Mark, Daniel Zovatto, y Mercedes Mateo. 2006. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Pérez, Fidel, Clayton Mendonça, y André Coelho. 2010. “Mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela”. *Observatorio Social de América Latina*, n.º 27: 73-95.

- Peruzzotti, Enrique. 2008. "Populismo y representación democrática". En *EL retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, editado por Carlos De la Torre and Enrique Peruzzotti, 97-124. Quito: FLACSO Ecuador.
- Peruzzotti, Enrique, y Catalina Smulovitz. 2001. "Accountability social: la otra cara del control". En *Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas.*, de Enrique Peruzzotti and Catalina Smulovitz. Buenos Aires: Temas.
- PNUD. 1993. *Participación popular*. Madrid: Ediciones Mundi-prensa.
- Ponce, Ximena. 2013. *Participación social y políticas de Estado*. Editado por Cecilia Viteri, 301-310. Quito: Contrato Social por la Educación / Organización de Estados Iberoamericanos, Oficina Ecuador / Educación sin Fronteras-Ecuador.
- Porras, Angélica. 2005. *Tiempo de Indios. La construcción de la identidad política colectiva del movimiento indio ecuatoriano (las movilizaciones de 1990, 1992 y 1997)*. Quito: Abya-Yala.
- Porto de Oliveira, Osmany. 2011. Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites". En *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, editado por Yanina Welp y Laurence Whitehead, 119-144. México: FLACSO / Nuffield College / Centre for Research.
- Przeworski, Adam. 1999". Minimalist Conception of Democracy: A Defense". En *In Democracy's Value*, editado por Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordon, 23-55. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert. 1992. *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Making Democracy Work.
- Pyykkönen, Pyykkönen. 2015 "Liberalism, Governmentality and Counter-Conduct; An Introduction to Foucauldian Analytics of Liberal Civil Society Notions". *Foucault Studies*, n.º 20: 8-35.
- Ramírez, Franklin. 1999. "Apuntes para una crítica de las visiones dominantes sobre cultura política en el Ecuador". *Íconos* 7.
- . 2014. "El despliegue de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional". En *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

- . 2011. “El Estado en disputa”. En *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Ecuador 1990-2011*. Quito: Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.
- . 2009. “El movimiento indígena y la reconstrucción de la izquierda en Ecuador”. En *Los Andes en movimiento: Identidad y poder en el nuevo paisaje político*, editado por Pablo Ospina, Olaf Kaltmeier y Bushgues. Quito: Corporación Editora Nacional.
- . 2013. *Nuda política: Participación, democracia y conflictos. Ecuador 2009-2012*. Quito: FES / ILDIS / FLACSO, Ecuador.
- . 2019. *Participación de la sociedad civil en Participación de la sociedad civil en Ecuador 2008-2018: diseños institucionales, conflicto y participación popular en la política pública*. UNOS.
- . 2011. “Participación, desconfianza política y transformación estatal. La innovación participativa en la Constitución ecuatoriana 2008”. *Estado del país. Informe cero*.
- Ramírez, Franklin, y Alejandra Espinosa. 2012. *Ocupando la silla vacía representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador*. CDC, n.º 81.
- Ramírez, Franklin, Welp Yanina. 2011. “Presentación del dossier: Nuevas institucionales participativas y democráticas en América Latina”. *Íconos: Revista de ciencias sociales* 40: 11-20.
- Ramírez, René. 2010. “La transición ecuatoriana hacia el Buen Vivir”. En *Sumak Kawsay / Buen Vivir y cambios civilizatorios*, 125-41. Quito.
- Ramón, Galo, y Víctor Hugo Torres. 2004. “Actores del desarrollo local y manejo de recursos naturales en el Ecuador”. En *El Desarrollo Local en el Ecuador: Historia, actores y métodos*, editado por Galo Ramón y Víctor Hugo Torres, 119-69. Quito: Abya-Yala.
- Reybrouck, David. 2016. *Against Elections. The Case for Democracy*. London: Penguin Random House.
- Riechmann, Jorge, y Francisco Fernández. 1994. *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Barcelona: Paidós.
- Roberts, Kenneth. 2008. “El resurgimiento del populismo latinoamericano”. En *El retorno del pueblo: Populismo y nuevas democracias en América Latina*, editado por Carlos De la Torre y Enrique Peruzzotti, 55-76. Quito: FLACSO Ecuador.

- Rodríguez, Héctor. 2008. *Gobernanza Local en Ecuador, un proceso visto desde la comunidad*. FLACSO, sede México,
- Roitman, Marcos. 2010. “La alternativa al neoliberalismo y los futuros contingentes”. En *Los Nuevos Retos de América Latina: Socialismo y Sumak Kawsay*, 37-54. Quito: SENPLADES.
- Rosanvallon, Pierre. 2006. *La contrademocracia: La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- . 2007. *La contrademocracia: La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Rose, Nikolas. 1996. “Governing “Advance” Liberal Democracies”. En *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*, 398-417. Chicago: University of Chicago Press.
- . 2000. “Governing Liberty”. En *Governing Modern Societies*, editado por Richard Ericson y Nico Stehr, 141-76. University of Toronto Press.
- . 1990. *Governing the Soul: The shaping of the Private Self*. Routledge
- . 1999. *Predicaments of Freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, Nikolas, y Peter Miller. 2010. “Political power beyond the State: problematics of government”. *The British Journal of Sociology*: 271-303.
- Rose, Nikolas, Mariana Valverde, y Pat O’Malley. 2009. “Governmentality”. *Annual Review of Law and Social Science*.
- Roy, Ananya. 2009. “Civil Governmentality: The Politics of Inclusion in Beirrut and Mumbai”. *Antipode* (41): 159-79.
- Ruth-Lovell, Saskia, Yanina Welp, y Laurence Whitehead. 2017. *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty First Century*.
- Sáenz, Álvaro. 2013. “La participación ciudadana: importancia y desafíos”. En *Participación ciudadana, políticas públicas y educación*, editado por Cecilia Viteri, 133-154. Quito: Contrato Social por la Educación / Organización de Estados Iberoamericanos / Educación sin Fronteras-Ecuador.
- Sánchez Parga, José. 1995. *Lo público y la ciudadanía en la construcción de la democracia*. Quito: ILDIS.
- Sánchez, Francisco. 2008. *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: FLACSO.

- Santamaría, Janeth. 2011. "Participación en la institucionalidad del Estado". En *Tendencias de la participación ciudadana en Ecuador*, editado por SENPLADES, 75-84. Quito: SENPLADES.
- Sartori, Giovanni. 2001. *La sociedad multiétnica: Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus.
- Sartori, Giovanni. 1999. "Representación". En *Elementos de teoría política*, de Giovanni Sartori, 257-277. Madrid: Alianza,
- Schneider, Cecilia, y Yanina Welp. 2015. "Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: Las instituciones de participación ciudadana en disputa". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*: 15-44.
- Schmitt, Carl. 1982. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza.
- . 1988. *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge-Massachusetts: The MIT Press.
- Schumpeter, Joseph. 1996. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.
- Scott, James. 1998. *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2019. *Sistema Nacional de Información. Ficha técnica*. 11 10, 2019. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/PORTAL/FICHAS_INFOPLAN/14%20Tasa%20neta%20de%20asistencia%20en%20educaci%C3%B3n%20b%C3%A1sica.pdf.
- . 2019. *Sistema Nacional de Información. Indicadores Básicos de Población (Censo de Población y Vivienda 2010)*, <http://indestadistica.sni.gob.ec/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=SNI.qvw&host=QVS@kukuri&anonymous=truehttp://indestadistica.sni.gob.ec/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=SNI.qvw&host=QVS@kukuri&anonymous=true&bookmark=Document/BM24>.
- Seele, Andrew, y Enrique Peruzzotti. 2009. *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Washington: John Hopkins University Press.
- Seligson, Mitchell. 2006. *Auditoría de la democracia. Ecuador 2006*. Vanderbilt University / Lapop / Cedatos.
- Simon, Jhonatan. 1993. "From Confinement to Waste Management: The Post-modernization of Social Control". *Focus on Law Studies* 8: 4-7.
- Tarrow, Sydney. 1994. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.

- Taylor, Charles. 2001. *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tola, Betty. 1999. “Buscando nuevas relaciones entre la población y el municipio: el caso del cantón Chordeleg, Azuay”. En *Ciudadanías emergentes: Experiencias democráticas de desarrollo local*, 153-68. Quito: Abya-Yala.
- Torres, Víctor Hugo. 2004. “Actores del desarrollo local y manejo de recursos naturales en el Ecuador”. En *El Desarrollo Local en el Ecuador Historia, Actores y Métodos*, de Galo Ramón and Víctor Hugo Torres, 119-169. Quito: Abya-Yala.
- Torres, Víctor Hugo. 1999. “El desarrollo local en el Ecuador: Discursos, tendencias y desafíos”. En *Ciudadanías Emergentes: Experiencias democráticas de desarrollo local*, de Mauro Hidalgo, et al., 15-38. Quito: Abya-Yala.
- Touraine, Alain. 1989. *América Latina. Política y Sociedad*. Madrid: Espasa Calpe.
- Unda, Mario. 2013. “Las tensiones actuales de la participación”. En *Participación ciudadana, políticas públicas y educación*, editado por Cecilia Viteri, 249-74. Quito: Contrato Social por la Educación, Organización de Estados Iberoamericanos - Oficina Ecuador, Educación Sin Fronteras – Ecuador.
- Unda, Mario, y Margarita Aguinaga. 2000. *Como rayo en cielo sereno. Reflexiones acerca de la participación popular en Ecuador*. Quito.
- Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi UNORCAC. 2008. *Propuesta Política y Plan Estratégico UNORCAC 2008-2018*.
- . 2019. UNORCAC. <http://unorcac.nativeweb.org/index.html>.
- . 1998. “Autodiagnóstico de la UNORCAC”. *Documento de trabajo*.
- Valverde, Mariana. 1998. *Diseases of the Will: Alcohol and the Dilemmas of Freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verdesoto, Luis. 1991. *Ecuador: La democracia esquiva*. Quito: ILDIS.
- Verdesoto, Lusi, y Gloria Ardaya. 1996. “De la Expectativa por la Nación a Una Nación sin Expectativas”. *Nueva Sociedad*, n.º 142.
- Verduga, César. 1994. “Gobernabilidad sin Gobierno: el Laberinto del 93”. *Ecuador Debate* (CAAP): 154-163.
- Veyne, Paul. 1997. “The Final Foucault and His Ethics”. Editado por Arnold Davidson. *Foucault and His Interlocutors* (Chicago University Press): 225-33.
- Villacís, Byron. 2012. *País atrevido: La ueva cara sociodemográfica del Ecuador*. Editado por Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

- <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Libros/Economia/Nuevacarademograficadeecuador.pdf>.
- Viteri, Ramiro. 2011". Evolución política, participación y nuevo diseño institucional". En *Estado del país. Informe cero. Ecuador 1950-2010*, 203-206. Quito: FLACSO.
- Walzer, Michael. 1993. *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica,
- Weatherford, Stephen. 1992. "Measuring Political Legitimacy". *American Political Science Review* 86, n.º 1.
- Weber, Max. 2002. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México. D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Welp, Yanina. 2020. "De expresar la bronca a promover el cambio: el reto de la participación ciudadana". *Serie de debates La Democracia Importa: distopia resiliencia e innovación* (Asuntos del Sur), n.º 3.
- Welp, Yanina. 2017. "Un mito, una estrategia, un valor: izquierda y participación". *Revista Socialista*.
- Welp, Yanina, y Lawrence Whitehead. 2011. *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. Ciudad de México: FLACSO,
- Weyland, Kurt. 2003". Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: how much affinity?" *Third World Quarterly*, n.º 6.
- Whitehead, Laurence. 2017 "Between the 'Fiction' of Representation and the 'Faction' of Direct Democracy". En *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*, de de Ruth Saskia, Yanina Welp and Laurence Whitehead, 7-21. Colchester: ECPR Press.
- Wolf, Jonas. 2016. "Business Power and the Politics of Postneoliberalism: Relations between Governments and Economic Elites in Bolivia and Ecuador". *Comparative Politics*: 1-22.
- Zaremberg, Gisela, y Yanina Welp. 2020. "Más allá de enfoques utópicos y distópicos sobre innovación democrática". *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*: 71-94.