

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Asuntos Públicos  
Convocatoria 2014-2016

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

Entre apuestas y utopías:

La participación de actores no estatales en el diseño de la política agropecuaria del Ecuador.  
El caso del Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de Agricultura, Ganadería,  
Acuicultura y Pesca (2009-2011)

Danielle Jean-Pierre Figueroa

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores: Franklin Ramírez y Cristina Rosero

Quito, diciembre de 2016

*A mi familia, pilar de mis sueños.  
Y a todas aquellas personas que luchan  
por alcanzar una verdadera Revolución Agraria.*

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	VII
<b>Agradecimientos</b> .....	VIII
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	5
<b>La participación de actores no estatales en los procesos de política. Aproximaciones teóricas a la participación en la toma de decisiones</b> .....	5
1. Conceptualizando la participación: aproximaciones desde las ciencias políticas y desde la sociología.....	5
2. La participación ciudadana como un problema de políticas públicas.....	11
3. Identificando relaciones causales: la participación como resultado de un proceso.....	18
<b>Capítulo 2</b> .....	24
<b>Plurales inherentes: la configuración de la participación ciudadana y el control social en el Ecuador a partir del año 2008</b> .....	24
1. Contexto sociopolítico previo a la Asamblea Constituyente de Montecristi.....	24
2. La idea de la participación ciudadana en la reforma estatal del Ecuador del 2008.....	26
2.1. La Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi.....	27
2.2. La participación ciudadana y el control social en la Constitución Política del año 2008.....	30
2.3. El “Quinto” Poder del estado: la Función de Transparencia y Control Social.....	34
3. Instrumentalizando la participación ciudadana en el Ecuador.....	36
4. La participación ciudadana en la nueva dinámica gubernativa.....	40
<b>Capítulo 3</b> .....	44
<b>La participación ciudadana en la política agropecuaria del Ecuador: El caso del Consejo Ciudadano Sectorial del MAGAP</b> .....	44
1. El Consejo Ciudadano Sectorial: la creación de un espacio de participación en la política agropecuaria del Ecuador.....	44
2. Tejiendo procesos: la creación del Consejo Ciudadano Sectorial del MAGAP.....	47

2.1. El compromiso político ideológico como elemento catalizador.....	48
2.2. El Consejo Campesino: la articulación de dos sectores.....	53
2.3. Definiendo las reglas del juego.....	61
2.4. El Consejo Sectorial Ciudadano del MAGAP.....	63
3. El Consejo Ciudadano Sectorial durante el periodo 2011-2015.....	70
<b>Conclusiones</b> .....	76
<b>Anexos</b> .....	82
<b>Glosario</b> .....	97
<b>Lista de referencias</b> .....	99

## **Ilustraciones**

### **Figuras**

3.1. Estructura del Consejo Campesino del MAGAP.....	60
--	----

---

### **Tablas**

3.1. Composición del Consejo Sectorial Campesino (CSC) del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca.....	65
--	----

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Danielle Jean-Pierre Figueroa, autora de la tesis titulada “Entre apuestas y utopías: La participación de actores no estatales en el diseño de la política agropecuaria del Ecuador. El caso del Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (2009-2011)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría (incluir el nombre completo de la maestría) concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NY-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico

Quito, diciembre de 2016.



---

Danielle Jean-Pierre Figueroa

## Resumen

Los debates teóricos sobre la responsabilidad social y política en América Latina reconocen el surgimiento de mecanismos de participación ciudadana y control social que promueven la participación de actores no estatales en el diseño de políticas públicas. En este contexto se propone observar el rol de las instituciones como elementos centrales para explicar por qué los gobiernos incluyen a actores no estatales en el diseño de políticas públicas. La presente investigación aborda esta pregunta tomando como caso la participación ciudadana en el diseño del Consejo Ciudadano Sectorial (CCS) del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) en el Ecuador. La propuesta entiende la designación de Ramón Espinel como Ministro de Agricultura del Ecuador como un elemento determinante en la generación de las condiciones que posibilitan la creación del CCS en el año 2009.

En un primer momento se realiza un recorrido teórico abordando algunos aportes que se han hecho desde la sociología, las ciencias políticas y las políticas públicas a la discusión en torno a la participación ciudadana. Así mismo, se presenta la propuesta metodológica, tomando como método de análisis el *Causal Process Tracing (CPT)* que permite identificar inferencias causales sobre la manera en que se llega a la institucionalización de la participación y del control social dentro del ejercicio estatal. Este método se combina con el análisis por los instrumentos de política a partir del modelo N.A.T.O. (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización), que brinda evidencias para dar cuenta del proceso de creación de este espacio de control y fiscalización de la política agraria en el Ecuador.

Posteriormente, se hace un recorrido a través de la estructura institucional y normativa que se crea en el Ecuador en el año 2008 por la vía de una reforma constitucional, y busca generar condiciones para materializar la idea de participación promovida en el nuevo proyecto político impulsado por el gobierno de la Revolución Ciudadana. Finalmente, se observa como el compromiso político ideológico del entonces ministro Espinel con la idea de participación ciudadana promovida por el nuevo gobierno, posibilita la apertura de un espacio de encuentro entre organizaciones del sector campesino y el Ministerio. La voluntad de los líderes políticos es vista como elemento determinante del mecanismo causal que explica el surgimiento de un espacio de participación ciudadana que se fortalece al interior del Ministerio a partir de la conformación de una serie de arreglos institucionales que posibilitan su permanencia.

## **Agradecimientos**

Cuando pienso en escribir estas palabras, pienso en el cierre de un ciclo que sin lugar a dudas ha marcado mi vida. Una experiencia llena de retos académicos y personales, aprendizajes, historias, aventuras, montañas, y recuerdos. Una experiencia que me atrevo a decir con certeza, y gratitud, no sería nada sin las maravillosas personas que han formado parte de este viaje. Quedan en mi corazón y en mi memoria para siempre. Personas luchadoras que no tienen miedo de compartir y de soñar. Y yo, junto a mis ansias de aprender, no puedo más que estar eternamente agradecida.

A mi familia, pilar de mis sueños. Por enseñarme a sentir el mundo, y a amarlo a pesar de sus contradicciones. A mis amigos y amigas de vida, que a pesar de la distancia y el tiempo, forman parte esencial de mí ser. A John, porque lo cotidiano en el compartir, se vuelve siempre una sorpresa encantadora. Pocas veces encontramos formas de aprender tan originales. A Duraymi, por su sincera y tan sentida amistad, tan llena de vida. A María Cuvi, por su cariño y su amabilidad. A mis compañeros de maestría, por compartir sus saberes y sentires. A mi asesor de tesis, Guillaume Fontaine, por su guía, profesionalismo y vocación. A Franklin Ramírez, por tomar el tiempo de leer esta tesis, y por sus consejos que me ayudaron a entender que el aprender resulta una travesía apasionante y encantadora. A Cristina Rosero, por su amabilidad, sus consejos, y por su compromiso con el sector campesino en el Ecuador. A mis profesores durante la maestría André Roth, Iván Narváez, Belén Albornoz, Betty Espinosa, Marc Martí, Will Waters, y María Fernanda López. Al personal del MAGAP, Pablo, Andrés, Santiago, Anita, por su apoyo, tiempo e interés en la investigación. Al personal de FLACSO Ecuador que me apoyo en múltiples ocasiones durante mi periodo de estudio. Al Ecuador, por su hermosa gente y por todas las sorpresas que me brindó.



## **Introducción**

En los últimos treinta años los países de América Latina han observado profundos cambios políticos caracterizados por la consolidación de nuevos regímenes democráticos. Esta reinstauración democrática trajo consigo nuevas formas de configuración de los sistemas políticos que dan paso a la emergencia de innovaciones institucionales, en las que la participación y el control social encuentran un espacio en los procesos de política.

Los cambios políticos que se observan se caracterizan por la incorporación de formas de gobernanza participativa que buscan involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisión de los gobiernos. De esta manera, se reconocen las limitaciones del orden y del control público tradicional del estado, y se propicia una cooperación entre actores diversos en la búsqueda de soluciones colectivas a los problemas (Kooiman 2004). Las nuevas formas de gobernar se alejan de los modos jerárquicos de gobernanza, y propician el surgimiento de cogobiernos (Kooiman 2004) que promueven relaciones horizontales entre gobierno y sociedad, y otorgan un papel central a la participación y al control ciudadano.

Los sistemas políticos enfrentan un proceso de descentralización en el que se incorporan arreglos entre diversos actores sociales que promueven intereses colectivos, y buscan resolver problemas políticos en ausencia de una sola autoridad. Pierre y Peters (2000) observan tres formas de descentramiento; hacia arriba, caracterizado por una creciente participación de organismos internacionales; hacia abajo, enfocado en el fortalecimiento de instituciones regionales y locales; y hacia afuera, donde se da la participación de empresas extranjeras, organismos no gubernamentales, y el desarrollo de alianzas público privadas (Pierre y Peters 2000).

Dentro de este contexto, la presente investigación propone abordar la práctica institucional de la participación de actores no estatales en el diseño de políticas públicas. Abordar los nuevos mecanismos de participación y control social puede permitir dimensionar de manera empírica el fenómeno de descentralización estatal. En la actualidad, la gobernanza democrática ha entrado en una “etapa de institucionalización de los arreglos y de reformas orientadas hacia la democracia participativa y la política deliberativa” (Fontaine et al. 2015, 5). Esto ha permitido que la participación en la toma de decisión sea asumida como una prioridad de la agenda de

políticas públicas. La intervención de la ciudadanía organizada en el diseño de políticas implica pensar la práctica institucionalizada de la participación, y comprender cuales son los factores que influyen en la creación de una estructura que posibilite esta participación. Por este motivo, la pregunta a la cual busca responder la presente investigación es ¿por qué los gobiernos incorporan actores no estatales en el diseño de políticas públicas? La hipótesis que guía la investigación es que la voluntad de los líderes políticos posibilita la incorporación de actores no estatales en el diseño de políticas públicas.

Para abordar esta pregunta de investigación se propone observar el proceso que se vive en el Ecuador desde el año 2008, y que parece dar cuenta de un proceso que busca el posicionamiento del control social como institución dentro del ejercicio estatal. El 28 de septiembre del año 2008 la República del Ecuador aprueba una nueva Constitución Política en la que la participación ciudadana en los asuntos de interés público es vista como elemento fundamental del ejercicio de soberanía popular y como medio de expresión de la voluntad del pueblo. Desde su artículo primero, la nueva Carta Magna reconoce la importancia de las formas de participación directa en la construcción de un nuevo vínculo entre ciudadanía y estado. El documento constitucional reconoce la creación de una serie de mecanismos de democracia representativa directa que pretenden fortalecer la capacidad ciudadana de incidir en los procesos de política pública. La conformación de estas instancias de participación se detalla en el artículo 100 de la Constitución, en el cual se determina que se encuentran integradas en todos los niveles de gobierno por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad. Así, se centra la atención en el proceso de creación el Consejo Ciudadano Sectorial que funciona al interior del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, y que posibilita la participación ciudadana en la política agraria del Ecuador.

El capítulo 1 presenta una aproximación teórica al estudio de la participación. Se inicia con un breve recorrido del abordaje que se ha hecho de la participación desde la sociología y desde las ciencias políticas. En un segundo momento, se buscan respuestas al problema de investigación planteado desde el análisis de política pública, prestando particular atención al rol que juegan las instituciones, formales e informales, en la definición de las conductas y las preferencias de los diferentes actores, lo cual da mayores elementos para comprender las razones que llevan a un gobierno a incluir la participación en el diseño de políticas. El

capítulo concluye con una descripción de la metodología que será utilizada para abordar el estudio. A partir del método de análisis por los instrumentos, N.A.T.O (Nodalidad, Autoridad, Tesoro, y Organización) se identificarán los elementos que permiten llevar a cabo el diseño de la política. Para explicar el proceso que lleva a la incorporación de actores no estatales en los procesos de política, se utilizara el método de análisis *Casual Process Tracing* (CPT). Esto se complementa con el análisis de los instrumentos de política, que serán abordados como elementos del proceso que permite materializar el proceso de diseño de la política.

El capítulo 2 es un esfuerzo por caracterizar la participación ciudadana en el Ecuador a partir del arribo del Movimiento Alianza PAIS al poder y su proyecto político de Revolución Ciudadana. Se inicia con un breve recorrido a través del contexto socio político que se vive en el país previo a las elecciones del año 2007. Posteriormente, se observa como la idea de participación ciudadana es abordada durante el proceso Constituyente promovido por el nuevo gobierno, proceso que concluye con la promulgación de una nueva Constitución Política en el año 2008. Finalmente, se centra la atención en la reforma estatal que permite materializar las ideas promovidas en la nueva normativa, a partir de la cual se crean una serie de instituciones que buscan materializar los objetivos planteados en torno a la participación ciudadana en ciertas políticas sectoriales en el país.

El capítulo 3 analiza la participación ciudadana en la política agraria del Ecuador a partir del caso del Consejo Ciudadano Sectorial (CCS) que funciona al interior del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) desde el año 2011. El análisis se centra en el periodo de creación del CCS y busca, a partir del modelo N.A.T.O identificar los instrumentos de política que se privilegian en la construcción de este espacio de *accountability*. Estos instrumentos de política son vistos como elementos fundamentales del mecanismo causal a partir del cual se pretende explicar el proceso que permite la institucionalización del CCS, y brindan evidencias que permiten explicar los distintos momentos de toma de decisión en la configuración de este espacio de participación al interior del aparato estatal. De esta manera, mediante la operacionalización de un mecanismo causal se intentará demostrar como el compromiso político ideológico (la voluntad política) del entonces Ministro de Agricultura Ramón Espinel es determinante en el proceso que lleva a la creación del CCS. El capítulo concluye con una breve síntesis del proceso que vive el CCS después de su creación. Si bien la etapa que interesa explicar y permite responder a la

pregunta de investigación planteada se limita al momento de creación del CCS, para comprender el proceso de institucionalización de este dispositivo es importante notar como el Consejo pasa por una serie de etapas marcadas por cambios continuos en la dirección del MAGAP que impactan su accionar.

## **Capítulo 1**

### **La participación de actores no estatales en los procesos de política. Aproximaciones teóricas a la participación en la toma de decisiones**

El presente capítulo tiene como objetivo presentar algunas aproximaciones teóricas para responder a la pregunta por qué los gobiernos incorporan actores no estatales en el diseño de políticas públicas. Si bien existe una amplia bibliografía que aborda el tema de la participación, se consideraran las aproximaciones que se hacen al tema desde la sociología, desde las ciencias políticas, y desde el análisis de políticas públicas.

En un primer momento, se abordan los principales aportes de ambas disciplinas a la discusión sobre participación. En un segundo momento, se aborda la participación como un problema de política pública, haciendo un recuento de los principales enfoques y brindando particular atención al enfoque neoinstitucionalista, el cual será analizado con mayor profundidad en la búsqueda de la comprensión de cómo las instituciones, formales e informales, definen las conductas y las preferencias de los diferentes actores, lo cual da mayores elementos para comprender las razones que llevan a un gobierno a incluir la participación en el diseño de políticas.

Finalmente, el capítulo concluye con una descripción de la metodología que será utilizada para abordar el estudio. La discusión inicia con una aproximación al *casual process tracing* como método que permite identificar el proceso que lleva a la creación de mecanismos de participación. Esto se complementa con el análisis de los instrumentos de política, que serán abordados como elementos del proceso, que permite materializar el proceso de diseño de la política.

#### **1. Conceptualizando la participación: aproximaciones desde las ciencias políticas y desde la sociología**

El análisis de las nuevas fuerzas políticas y sociales se ha centrado en comprender cómo la construcción de mecanismos de participación ciudadana genera escenarios que facilitan el ejercicio compartido del poder de decisión del estado sobre los asuntos de interés público. El estudio de la participación ciudadana ha sido abordado desde diversas disciplinas y teorías,

que brindan un abanico de definiciones conceptuales. A continuación se realiza un recorrido por el abordaje que se le ha dado desde la sociología y desde las ciencias políticas. Por un lado, las ciencias políticas lo analizan como un problema de poder (Peruzzotti 2006) mientras que la sociología lo observa como un problema social producto de las interacciones entre la sociedad civil y el estado (Isunza y Olvera 2006).

Desde las ciencias políticas, el debate sobre la participación ciudadana se encuentra íntimamente ligado a los modelos de democracia existentes. La posibilidad de la ciudadanía de participar en los procesos de toma de decisión depende, de alguna manera, de la visión que se tenga de la democracia. Desde esta perspectiva, la democracia es vista como un vínculo entre el pueblo y el gobierno, el cual se logra a partir del establecimiento de una identidad no mediada entre gobernantes y gobernados (Peruzzotti 2008, 98). A partir de este ideal democrático, el gobierno busca establecer un principio de unidad política expresado en una relación directa entre el pueblo y el gobierno.

Estas reflexiones brindan un marco de análisis para la comprensión de la tradición democrática populista, característica de algunos gobiernos de América Latina, que expresa “uno de los rasgos característicos que asumió el patrón modernizante en el continente” (Peruzzotti 1999 en Peruzzotti 2008, 103). La identidad populista toma fuerza como reacción a la visión conservadora oligárquica característica de la democracia representativa, en la que la ciudadanía es conformada por una clase dominante. El populismo representa una forma particular de entender la democracia. Así, el populismo se presenta como proyecto democratizador que busca, a partir de elecciones libres, incorporar a aquellos sectores que carecían de presencia política en la democracia liberal. Las elecciones son vistas como un medio que legitima las relaciones entre gobernantes y gobernados, asegurando la identificación política y la creación de un vínculo entre el estado y el electorado.

De esta manera, la opción populista de democracia se expresa en el establecimiento de relaciones directas entre la ciudadanía y el estado, que se alejan de un espacio mediado y en su lugar generan espacios de participación directa. A diferencia de la democracia liberal, la ciudadanía en la concepción populista de la democracia se expresa a través de la noción de pueblo, observada por el populismo como una manera “de activar al mismo como sujeto político” (Peruzzotti 2008, 106-107) a través de un líder que contribuye en el proceso de

formación de la voluntad política del pueblo. La dinámica democrática descansa en una mayor cercanía entre el poder ejecutivo y el pueblo, a partir de mecanismos que permiten una mayor comunicación entre ambos. Estos mecanismos de comunicación de acuerdo con Peruzzotti (2008) son las elecciones, los medios de comunicación masiva y las movilizaciones. Por su parte, el acto electoral representa la instancia decisiva que otorga al líder el derecho de imponerse políticamente para expresar la voluntad mayoritaria.

Sin embargo, el mecanismo electoral no necesariamente asegura que se cumpla la voluntad de la mayoría, que luego de la votación debe respetar el mandato del líder pasivamente (Peruzzotti 2008, 109). El populismo, si bien busca fortalecer el principio democrático mayoritario puede llegar a debilitar el proceso democrático al reducir la institucionalidad representativa liberal. Esto último se observa en lo expresado por Peruzzotti cuando indica que “este proceso no puede estar fundado en la supresión unilateral de todos los componentes liberales del orden institucional sin evitar que, independientemente de las intenciones que lo guíen, dicho proceso degenera en autoritarismo electoral” (Peruzzotti 2008, 113).

Las limitaciones antes expuestas, propias de los modelos hegemónicos de democracia, dan cuenta de la situación enfrentada por algunos países de América Latina marcados por el autoritarismo y la inestabilidad institucional. Ante esta situación, se observan crecientes demandas sociales en contra de procesos de negociación cerrados. Estas demandas generan las condiciones necesarias para el surgimiento de nuevas formas de configuración de los sistemas políticos en las que la participación y el control social encuentran un espacio en los procesos de política.

Si bien se reconoce la necesidad de preservar algunos componentes de la democracia liberal con el fin de asegurar la autonomía política de la ciudadanía, algunos mecanismos como los derechos fundamentales; la separación de poderes; la rendición de cuentas; y la separación entre lo público y lo privado, permiten a la ciudadanía ejercer control sobre las decisiones que se toman (Peruzzotti 2008, 114). Estos mecanismos buscan fomentar la participación y el control ciudadano, asegurando la representación democrática de los intereses del pueblo. La representación, en tanto “acto capaz de volver a presentar lo social en lo político” (Abal Medina 2009, 14) observa la necesidad de fortalecer su legitimidad política a través del establecimiento de un diálogo fluido con la sociedad civil, el fomento de la participación y el

control ciudadano. Así, los mecanismos de rendición de cuentas aparecen como una forma de forjar una base institucional que recabe la pluralidad de voces y fortalezca las relaciones entre la ciudadanía y las instituciones representativas.

Así, el monitoreo del desempeño estatal adquiere forma a través de mecanismos de *accountability* (o rendición de cuentas), que se vinculan a la capacidad que tiene la ciudadanía para exigir que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas (Peruzzotti y Smulovitz 2002). La *accountability* remite a una red de mecanismos que busca controlar el accionar político a partir de la creación de un marco institucional a través del cual se acerca a las autoridades y a la ciudadanía (Isunza y Olvera 2006, 279). De esta manera, la rendición de cuentas se relaciona con la demanda social y el grado de receptividad y de responsabilidad con que asumen los funcionarios públicos estas demandas de la ciudadanía. De manera más precisa, se entiende por *accountability*:

(...) el establecimiento de un sistema institucional de control basado en la creación de agencia y mecanismos especializados de fiscalización que poseen la autoridad para evaluar el comportamiento de determinadas agencias públicas y para aplicar sanciones a aquellas agencias o funcionarios que se consideren en falta (Peruzzotti 2008, 3).

Para Peruzzotti y Smulovitz (2002) estos nuevos mecanismos de participación permiten asegurar el carácter *accountable* es decir, legal y políticamente responsable, del gobierno. En este contexto, el aspecto deliberativo toma un papel central en el proceso democrático a partir de lo que algunos autores reconocen como *answerability* (Peruzzotti 2008), que refiere a la obligación que tienen los agentes del estado de informar sobre su accionar públicamente. Así, el proceso no se limita a una mera transferencia de información, sino que implica que los funcionarios justifiquen sus decisiones a partir del debate, la argumentación y el diálogo público.

La discusión sobre la rendición de cuentas remite a la propuesta de Guillermo O'Donnell (2004) quién caracteriza los mecanismos de rendición de cuentas en mecanismos de *accountability* vertical y horizontal en función de la direccionabilidad y del terreno en el que operan. La *accountability* vertical se refiere a un tipo de control social electoral que permite a los ciudadanos castigar o premiar a los gobernantes votando a favor o en contra de ellos en las



elecciones (O'Donnell 2004). Estos mecanismos electorales, si bien permiten una forma de control directo sobre las acciones del estado, enfrentan algunas limitantes como lo es su carácter temporal, ya que permiten ejercer presión en un momento específico sobre un gobierno, pero no pueden sancionar su accionar una vez que este gobierno ha sido electo. Por su parte, la *accountability* horizontal remite a la existencia de agencias estatales con autoridad legal para controlar y sancionar los actos ilícitos y las omisiones de otros agentes estatales (O'Donnell 2004) a partir del control o del equilibrio entre los poderes del estado (Isunza y Olvera 2004, 346). Entre estas agencias se encuentran los *Ombudsmen*, las contralorías, las auditorías y los consejos de estado, que pueden ser vistas como un conjunto de agencias estatales dotadas de la autoridad legal para controlar, supervisar y ejercer sanciones sobre los actos de funcionarios públicos o agencias del estado (O'Donnell 2004).

Estas formas de participación ciudadana institucionalizada dan cuenta de una noción mucho más amplia de democracia representativa que se gesta en América Latina, y que permite comprender los cambios que contribuyen a dar forma a una nueva configuración política en la región. Sin embargo, estos cambios en torno a los procesos de participación social no pueden ser comprendidos de manera integral si no se observa el papel central que juegan en este escenario la sociedad civil organizada y los movimientos sociales. En este sentido, para Isunza y Olvera la rendición de cuentas vertical es vista como el espacio donde la sociedad controla las acciones del estado y se conforma no solamente de elecciones, sino también de “demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas” (Isunza y Olvera 2006, 282). En esta concepción de *accountability* vertical se toma en consideración la fuerza que ejercen la sociedad civil y los medios de comunicación autónomos en el ejercicio del control social.

Al respecto, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2002) hacen una importante contribución al estudio de estos mecanismos de rendición de cuentas y proponen el concepto de *accountability* social, el cual da cuenta de una forma de participación ciudadana vertical que va más allá de las elecciones. Se refiere a los mecanismos no electorales de control vertical que pueden ser dirigidos hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares, y brindan la posibilidad de imponer sanciones cuando se actúa de manera errónea

o ilegal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). En palabras de Peruzzotti y Smulovitz, la *accountability* social es:

Un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas (...) Puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales (...) puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos. Se activa "a pedido" y puede dirigirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 32-33).

Los procesos de *accountability* social pueden ser puestos en marcha por movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y medios independientes. El accionar de estos actores puede darse de manera paralela a los mecanismos electorales y legales de control del accionar gubernamental. Si bien las sanciones que pueden imponerse a través de estos instrumentos suelen ser de carácter simbólico (Peruzzotti 2006, 10) estas pueden activar los mecanismos de castigo institucionalizados ante los organismos de supervisión (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 32) asegurando la capacidad de generar correcciones cuando sea necesario.

Así, se reconoce el carácter complementario que vincula a los mecanismos de *accountability* los cuales, lejos de operar de manera aislada, refuerzan el ejercicio de control social a partir de interacciones que en algunos casos permiten el surgimiento de una estructura paralela de actores supervisores. El establecimiento de organizaciones paralelas para el monitoreo del desempeño de agentes públicos (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 40) se gesta a partir de la institucionalización de los procesos de denuncia que se generan desde la sociedad civil. Isunza Vera (2006) propone abordar el estudio de estas instituciones, que observan un modo de rendición de cuentas vertical societal, desde lo que llama la rendición de cuentas transversal.

La rendición de cuentas transversal se refiere a los mecanismos que funcionan a través de instituciones estatales pero presentan un diseño institucional que asegura la presencia y la participación activa de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión. A partir de interacciones que van desde el simple intercambio de información (toma de decisiones no vinculantes) hasta relaciones de cogestión (toma de decisiones vinculante) se da forma a

un tipo de intercambio socio estatal que genera interfaces en las que se encuentran actores sociales y estatales. Las interfaces son entendidas como un espacio relacional que puede ser analizado "por una parte, en términos de intereses sociales confrontados y por otra, en términos de las interpretaciones e información presente en interacciones estratégicas" (Roberts 2001 en Isunza y Olvera 2006, 283). En este sentido, representan espacios de intercambio en los que se da una relación de manera intencionada entre actores. Para Isunza Vera (2006) la estructura de estas interfaces socioestatales está dada tanto por el ámbito de política pública en el que se insertan como por los proyectos sociopolíticos de los actores que participan.

Hasta aquí se han observado algunas de las entradas que se ha dado al estudio de la participación desde las ciencias políticas y desde la sociología. Con el fin de ampliar el abordaje que se le da al análisis de la participación, en el siguiente apartado se pretende ubicar la discusión sobre los mecanismos de participación ciudadana desde el campo de estudio del análisis de políticas públicas.

## **2. La participación ciudadana como un problema de políticas públicas**

El campo de análisis de políticas públicas comprende una serie de enfoques que se centran de manera diversa en el papel que juegan las ideas, los intereses y las instituciones en los procesos de política.

El concepto de política mediada (Peruzzotti 2008) nos obliga a pensar la representación democrática como una institución compleja que involucra distintos niveles de acción política durante los intervalos electorales, y que por lo tanto se prolonga más allá del momento electoral extendiéndose a lo largo del período de un gobierno. En dicho intervalo se sucede una multiplicidad de iniciativas, por medio de las cuales diversos grupos, organizaciones y públicos buscan influenciar el proceso de toma de decisiones políticas. El rasgo distintivo de la democracia representativa es el establecimiento de un marco institucional, político y cultural que hace posible un rico y activo campo de política mediada en el cual se desarrollan múltiples y variadas formas de comunicación entre representantes y representado (Peruzzotti 2008, 117-119).

La representación política, como argumenta Pitkin, supone el funcionamiento de una maquinaria institucional compleja orientada a establecer una situación de receptividad por parte del sistema político a las demandas e inquietudes de la ciudadanía (Pitkin 1967 en Peruzzotti 2008, 120). El posicionamiento del control social como institución dentro del ejercicio estatal es determinante para lograr una estabilización de las innovaciones en la política. La regularización de las interacciones entre estado y sociedad se logra a partir de una estabilización a nivel estructural de las relaciones en las que se observan reglas formales e informales específicas que son aceptadas y seguidas por los actores a partir de una serie de procedimientos operativos estandarizados (Hall 1986 en Lowndes 2010,73).

Históricamente, las interacciones entre estado y sociedad se han caracterizado por relaciones de tipo *top down* en las que se desarrolla un trabajo administrativo que se da de arriba hacia abajo, o del centro hacia la periferia, a partir de una primacía jerárquica de la autoridad (Roth 2007). Sin embargo, estas relaciones se han reconfigurado y se observa el surgimiento de innovaciones institucionales que generan un estilo público de gobierno en la toma de decisiones y en la puesta en práctica (Aguilar 1993). La nueva gobernanza rige las acciones de los actores estatales y no estatales que inciden directamente en los procesos de política a partir de la interacción entre sectores (Kooiman 2004) que dirigen las acciones y la toma de decisiones de manera colectiva a partir de una relación con la sociedad (Pierre y Peters 2000). Esta nueva forma de gobernar responde a un proceso de modernización democrática que reconoce el surgimiento de un pluralismo organizativo y el desarrollo de una base institucional que propicia la participación en la vida política (Dahl 2003).

El estado actúa como interlocutor de las necesidades sociales, las acciones del mercado y las políticas públicas (Pierre y Peters 2000), y en este escenario el papel de los actores no gubernamentales en la toma de decisiones en torno a las políticas públicas permite afianzar una relación entre el estado y la sociedad (Pierre y Peters 2000). La gobernanza como un proceso de interrelación entre mercado, estado y sociedad puede observarse en tres formas de gobierno. La cogobernanza plantea la interlocución entre sectores sociales y el gobierno (Kooiman 2004), y responde a necesidades planteadas desde la sociedad. Por otro lado, la gobernanza jerárquica involucra a los actores sociales en los procesos pero la toma de decisiones se da a nivel institucional. Por último, la autogobernanza delimita las acciones de la sociedad y la toma de decisiones en cuanto a políticas públicas a partir de acciones de la

sociedad misma, en las que el estado interviene como regulador (Pierre y Peters 2000). Estos modos de gobernar determinan las relaciones y las acciones que se dan entre los actores estatales y no estatales que inciden en el diseño, en la implementación, y en la evaluación de las políticas públicas.

Es dentro de este contexto de cambios en los modos de gobernanza, de crecientes demandas y presiones de actores no estatales, de reivindicación del derecho a participar en los procesos de toma de decisiones, y de reconocimiento por parte del estado del valor estratégico de gobernar de cerca a sectores no estatales, que se puede explicar la aparición de innovaciones institucionales que promueven la práctica social de la rendición de cuentas. Para Isunza y Olvera, la movilización ciudadana es importante para lograr el posicionamiento innovador del control social como institución dentro del ejercicio estatal, y el éxito de la rendición de cuentas depende de la fuerza que generan las alianzas y las redes de actores (Isunza y Olvera 2006). Los autores reconocen que únicamente “cuando se logra la institucionalización de la participación directa de la ciudadanía en los ámbitos de decisión es posible hablar de un control social efectivo” (Isunza y Olvera 2006, 15). De esta manera, resulta pertinente el abordar la estabilización y el posicionamiento innovador del control social dentro del ejercicio estatal como un problema institucional.

Comprender la participación como un problema institucional lleva a observar cada innovación participativa como parte de un sistema de instituciones (Cameron, Hershberg y Sharpe 2012). El nuevo institucionalismo nace en los años 1980 como reacción a la visión dominante del viejo institucionalismo que observa a las instituciones como un simple agregado de acciones individuales (Lowndes 2010). La teoría tradicional institucionalista basaba su estudio en estructuras de gobierno y en reglas formales en el ámbito administrativo, legal y político (Lowndes 2010). Para Peters, el viejo institucionalismo se caracteriza por una visión normativa, preocupada por el logro de un buen gobierno; estructuralista, centrada en la manera en que las instituciones moldean el comportamiento político; historicista, al otorgar un rol preponderante al entorno en los fenómenos políticos; legalista, la ley tiene un papel central en la gobernanza; y holística, centrada en comparar y en describir sistemas de gobierno (Peters 1999 en Lowndes 2010, 62).

Con el fin de dar respuestas y profundizar sobre algunos aspectos que el viejo institucionalismo deja de lado, nace el nuevo institucionalismo dentro de la disciplina de la ciencia política. Su objetivo es de carácter explicativo, enfocando su interés en el rol de las instituciones formales y fijando su atención en estructuras y organizaciones más que en la conducta individual. Así, propone una concepción más amplia de las instituciones, atribuyéndoles un carácter más autónomo, y relacionándolas con “patrones estables y recurrentes de comportamiento” (Goodin 1996 en Lowndes 2010, 61) en los que toman importancia las interacciones entre instituciones e individuos.

El estudio de las instituciones se ha desarrollado desde múltiples disciplinas y se enmarca en un escenario de discusión aún en desarrollo. Existen varias corrientes del nuevo institucionalismo que están en diálogo con las políticas públicas a saber; el institucionalismo histórico; el institucionalismo económico (de elección racional); el institucionalismo sociológico; y el institucionalismo normativo (Lowndes y Roberts 2013).

El neoinstitucionalismo histórico observa la política como un sistema global de interacción y conflicto entre partes y grupos rivales, en el cual la organización institucional de la política es el principal factor estructurante de la conducta colectiva. El desarrollo de las políticas se ve determinado por las decisiones políticas iniciales y los compromisos institucionales concomitantes (Eslava 2010). Los marcos institucionales perduran en el tiempo, configuran visiones del mundo y permean la autoimagen y las preferencias de los actores. Bajo esta corriente, el desarrollo institucional se observa a partir de una estructura de *path dependence* (Hall y Taylor 1996).

El neoinstitucionalismo económico se centra en el comportamiento racional de los actores para la toma de decisiones, y concibe a las instituciones como reglas e incentivos dentro de las cuales los individuos buscan maximizar sus beneficios. Se basa en la idea de que los factores institucionales no generan comportamientos pero si “afectan la estructura de una situación dentro de la cual se toman las decisiones, a través de incentivos e información” (Ostrom 1986 en Lowndes 2010, 93). Esto explica el surgimiento de instituciones a partir del valor de actores relevantes, donde se destaca la interacción estratégica y los dilemas de la acción colectiva.

El neoinstitucionalismo sociológico surge dentro de la teoría de la organización y está vinculado a las prácticas culturales. Su interés no es mejorar la eficiencia entre medios y fines sino unir la brecha entre instituciones y cultura (Hall y Taylor 1996). Según March y Olsen este tipo de institucionalismo destaca el proceso de formación y creación de valores, normas, símbolos, sistemas de significación y elementos cognitivos (March y Olsen 1995) que se van transformando en costumbre para ser interpretada por los actores sociales en la toma de decisiones (Berger y Luckmann 1967 en Peters 2005). Este giro cognitivo permite ver la cultura como una secuencia de comandos “que proporciona plantillas para el comportamiento, siguiendo una lógica de lo adecuado” (Hall y Taylor 1996, 948).

El neoinstitucionalismo normativo propone que las preferencias individuales se deben a la interacción con las instituciones. Se asemeja al neoinstitucionalismo sociológico, al reconocer que las instituciones influyen en el comportamiento de los individuos “al influir en sus valores, normas, intereses, identidades, y creencias” (March y Olsen 1989 en Lowndes 2009, 92).

Para Lowndes, las instituciones son procesos que deben ser sostenidos a través del tiempo (Lowndes, 2010), son “nuevas formas de organización social” (Williams 1983 en Lowndes y Roberts 2013, 3) que “dan forma a las oportunidades que tienen [los actores no estatales] de hacer escuchar sus voces, participar en la toma de decisiones, y acceder a servicios públicos” (Lowndes y Roberts 2013, 4). El institucionalismo se enfoca en el análisis del marco institucional en el que operan los actores políticos, es decir, en el estudio de las reglas y las prácticas que caracterizan a las instituciones, y en la manera en que los actores se relacionan con estas (Lowndes y Roberts 2013).

Para Lowndes, la discusión teórica se ha dado entre la perspectiva normativa y la perspectiva de elección racional (Lowndes 2009), y el campo de estudio del análisis de políticas públicas se aborda a partir de una diversidad de marcos analíticos, como lo son el *Advocacy Coalition Framework* (ACF), el *path dependence*, y el *multiple stream analysis*. Estos marcos “consideran a las instituciones el componente central de la vida política [en el que] las instituciones son la variable que explica la vida política de la manera más directa y parsimoniosa” (Peters 2005, 164). Por este motivo las instituciones son vistas como elementos centrales en la explicación de las decisiones de política.

Estos marcos analíticos institucionalistas suelen explicar las decisiones de política desde el análisis de los instrumentos de política. Los instrumentos de política son vistos como técnicas de gobierno que emplean recursos del estado para obtener resultados de política (Howlett y Rayner 2004). Desde el neoinstitucionalismo sociológico los instrumentos se definen como instituciones, porque constituyen un conjunto de reglas, normas y procedimientos que gobierna las interacciones y comportamientos de los actores y las organizaciones (Lascoumes y LeGalés 2007). En este sentido, los instrumentos ofrecen un marco que puede reducir las incertidumbres latentes al estructurar la acción política, haciendo más previsible el comportamiento de los actores sociales y políticos al determinar sus capacidades de acción (Lascoumes y LeGalés 2007). En la presente investigación se abordaran los instrumentos como un método de análisis.

Otro elemento importante a considerar es el momento en el proceso de política en el cual se observa la participación de actores no estatales. La participación como problema de política toma forma en función del momento en el proceso de política en el que se ubica. Para ello, se puede centrar la atención en el ciclo de política, lo que permite identificar los desafíos técnicos y políticos inherentes a cada etapa del proceso de política. La participación puede observarse en la etapa de diseño de políticas públicas; durante el seguimiento o monitoreo de las políticas públicas; y en la evaluación o balance de los resultados de las políticas (Isunza y Olvera 2004). Siguiendo la lógica temporal del proceso de política, los procesos de rendición de cuentas (RdC) deben “pensarse como una totalidad formada por tres momentos oportunos para la participación de la sociedad civil: antes (RdC prospectiva), durante (RdC procesal) y después (RdC retrospectiva) del acto de autoridad del que se rinde cuentas” (Isunza y Olvera 2004, 349).

La rendición de cuentas prospectiva, que se desarrolla en la etapa del diseño de política, implica una participación activa de la sociedad civil organizada, un cierto nivel de conocimiento técnico especializado, una comunicación fluida con el estado, y la existencia de normativa que respalde los acuerdos tomados entre actores y que permita tomar decisiones vinculantes a partir del debate (Isunza y Olvera 2004). La rendición de cuentas durante la etapa de implementación es conocida como procesal, y representa el momento en el que la sociedad civil puede involucrarse en la rendición de cuentas y formar parte de manera directa



en los procesos de negociación (Isunza y Olvera 2004). Finalmente, la rendición de cuentas retrospectiva se da durante la etapa de evaluación de la política y representa un mecanismo ex post que permite la participación de un actor social distinto al que implementa la política en coordinación con el estado (Isunza y Olvera 2004).

El ubicar la investigación en el campo de estudio del análisis de políticas públicas implica observar con mayor precisión el comportamiento de las políticas abordándolas como variables dependientes en la investigación. Para ello, Méndez (2010) propone una caracterización que identifica seis elementos básicos de una política pública a saber; el problema; el diagnóstico; la solución; la estrategia; los recursos; y la ejecución. Esta caracterización permite desarrollar escalas de variación dentro de las cuales observar las políticas públicas como variables dependientes. Poner la atención en las distintas etapas del proceso de toma de decisiones permite a su vez aumentar la racionalidad del proceso de política (Lasswell 1992).

Para ello, el ciclo de política brinda una entrada que permite comprender el conjunto y secuencia de etapas que conforman el proceso de política (Jann y Wegrich 2007 en Howlett y Cashore 2014, 24). Lasswell propone una división del proceso basada en siete etapas; inteligencia, promoción, prescripción o formulación, invocación, aplicación, terminación, y valoración (Lasswell 1971 en Howlett y Cashore 2014). Para Lasswell dichas etapas no se limitan a describir la forma como se hicieron las políticas, sino que considera la manera como deberían ser las políticas con el fin de solucionar los problemas (Howlett y Cashore 2014). Posteriormente, Jones (1970) propone reducir el ciclo de política a cinco etapas, a saber; puesta en agenda; formulación; proceso de decisión; implementación; y evaluación. Esta redefinición del ciclo de política incorpora al análisis la posibilidad de identificar los roles jugados en cada una de las etapas del proceso por los distintos actores sociales, las instituciones en las cuales estos actores se encuentran inmersos, y la importancia de las ideas que promueven (Sobeck 2003 en Howlett y Cashore 2014, 24).

Para efectos de la presente investigación, el estudio de las políticas de participación se centra en la etapa de diseño de política. Durante esta etapa se identifican las posibles soluciones (Howlett 2009) y se proponen los medios para resolver necesidades sociales percibidas (Jones 1970), participan dos o más grupos de actores en la identificación de propuestas (Jones 1970) que serán valoradas y de las cuales solamente algunas serán ejecutadas (Howlett 2009).

Howlett propone una división del proceso en cuatro etapas a saber; la valoración, en esta etapa se evalúa la información y la evidencia disponible; el diálogo, durante el cual se da una comunicación entre diferentes actores con diferentes perspectivas del problema y que proponen una variedad de posibles soluciones; la formulación, durante la cual los agentes públicos valoran las opciones de política identificadas y sugieren cuales de estas propuestas deben ser ratificadas; y la consolidación, que permite a los grupos brindar información adicional sobre las propuestas que son seleccionadas por los agentes públicos (Howlett 2009).

### **3. Identificando relaciones causales: la participación como resultado de un proceso**

El presente trabajo se basa en una metodología de estudio de caso para responder a la pregunta en torno a las causas que llevan a un gobierno a incluir actores no estatales en los procesos de política. La creciente incorporación de arreglos institucionales que promueven la creación de espacios de participación ciudadana en América Latina, da cuenta del surgimiento de nuevas formas de control ciudadano en la región. En los últimos años se observa una proliferación de espacios a partir de los cuales se abre la posibilidad a la ciudadanía de participar. A partir de la enorme popularidad que adquiere el Presupuesto Participativo implementado en Brasil desde la década de 1989 este mecanismo “se expandió por el planeta, y en particular por América Latina (...) En paralelo comenzaron a implementarse otros dispositivos participativos, como consejos de barrio, cabildos abiertos, consejos consultivos temáticos, planificación estratégica participativa, entre otros” (Annunziata 2014, 1).

En este contexto, el Ecuador no se ve exento de este proceso. Entre los años 1998 y 2008 surgen espacios de participación ciudadana bajo la forma de consejos de derechos “que permiten a grupos discriminados incidir parcialmente en las políticas públicas. A nivel local se dan experiencias protagonizadas por actores que impulsan diversas formas de planificación, programas de desarrollo y presupuestos participativos” (Ortiz 2008c, 14). Sin embargo, es a partir del año 2008 que los procesos participativos en el país se fortalecen a través del establecimiento de un nuevo marco institucional en el país. Surgen así nuevas prácticas de intervención ciudadana en ciertas políticas sectoriales en el Ecuador.

Por su naturaleza, no todas las políticas públicas posibilitan que se incorpore la participación ciudadana en la dinámica de toma de decisiones. En el Ecuador, la gestión de ciertas áreas de política se observan como carácter exclusivo del estado, debido a su importancia estratégica y su decisiva influencia para el desarrollo del país. Estos sectores estratégicos se relacionan con los servicios públicos en torno a la energía, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, y el agua.

Para efectos de la presente investigación, se abordará como estudio de caso el Consejo Ciudadano Sectorial (CCS) que funciona en el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) del Ecuador desde el año 2011. A partir de la creación de este CCS, se abre en el Ministerio un espacio que facilita la incidencia de las organizaciones sociales del sector campesino en las decisiones de política agropecuaria en el Ecuador. Así, el análisis se centrará en un caso único a partir del cual se busca dar cuenta del diseño de este dispositivo que posibilita la participación en la política agropecuaria del país.

Para rastrear el proceso que permite dar forma al CCS se utiliza como metodología el *causal process tracing* (CPT) o seguimiento de procesos. Este método será combinado con el análisis de política a partir de los instrumentos, que permite identificar las herramientas que fueron utilizadas para dar forma a la política, de tal manera que se logra materializar una serie de acciones que consolidan un espacio para la participación de actores no estatales.

El seguimiento de procesos es un método que permite develar los mecanismos causales para comprender por qué los gobiernos seleccionan determinados instrumentos y propician la participación de actores no estatales en los procesos de política. Como método, el *process tracing* se puede utilizar para identificar y describir los acontecimientos políticos, y para obtener más detalles sobre las trayectorias individuales o múltiples de las que estos proceden. De esta manera, esta metodología permite observar cómo un fenómeno político complejo, como la política pública, surge (Kay y Baker 2015, 2).

Derek Beach y Rasmus Brun Pedersen definen el seguimiento de procesos como un método para estudiar mecanismos causales en casos pequeños. El proceso consiste en establecer, a partir de una teoría, una variable independiente (X) y analizar cómo un determinado mecanismo causal influye para llegar a un resultado (Y) (Beach y Pedersen 2013, 9-11).

Bennett y Checkel observan el proceso a seguir como el estudio de los pasos intermedios de un proceso para hacer inferencias sobre las hipótesis que buscan explicar cómo se llevo a cabo ese proceso y, si este genera resultados, como lo hace (Bennet y Checkel 2015, 6). Este método se basa en el “análisis de evidencia de procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso con el propósito de desarrollar y probar hipótesis acerca de mecanismos causales” (Bennett y Checkel 2012, 7).

Se entiende por mecanismo causal “un sistema complejo, que produce un resultado a partir de la interacción de un número de entidades” (Glennan 1996 en Beach y Pedersen 2011, 4). Es decir, un mecanismos causal es el conjunto de elementos que hacen que X sea la causa de Y. En palabras de Beach y Pedersen, el mecanismo causal se encuentra conformado por “(...) entidades [que] representan los factores que participan en las actividades (...), donde las actividades son los productores del cambio o lo que transmite las fuerzas causales a través de un mecanismo” (Beach y Pedersen 2013, 45).

El prestar atención a los mecanismos causales en un estudio de caso cualitativo permite obtener “inferencias fuertes sobre la manera en que se llego a determinados resultados, aumentando el nivel de confianza que se tiene sobre la validez del mecanismo causal teórico” (Beach y Pedersen 2011, 4). El *process tracing* permite profundizar en la investigación sobre la relación causal que vincula una variable independiente y el resultado, de tal manera que esta puede ser dividida en pasos más pequeños que permiten al investigador buscar evidencia en cada paso (Beach y Pedersen 2011).

Beach y Pedersen (2011) reconocen tres aplicaciones del *process tracing* como método de análisis. Por un lado el *process tracing* como método para poner a prueba una teoría, en el cual se deduce una teoría de la literatura y se pone a prueba a partir de la comprobación de la existencia de un mecanismo causal hipotético en un caso dado. Por otro lado, el *process tracing* como método de construcción de teoría, en el cual se busca construir una explicación hipotética a partir de la evidencia empírica que se obtiene de un caso particular. Finalmente, el *process tracing* para explicar resultados, el cual trabaja como un método centrado en un caso y busca encontrar una explicación suficiente a un resultado histórico específico. La presente investigación se basará en la primera aplicación del *process tracing* como método que

permite, a partir de la existencia de un mecanismo causal hipotético, determinar la creación de mecanismos de participación ciudadana en el diseño de políticas públicas.

Las variables dentro de un caso deben ser clasificadas de tal manera que se asigne un orden de importancia a los procesos causales que indiquen en la obtención de un determinado resultado. Se determina una relación. De esta manera, a partir de la definición de un caso se busca determinar las causas que llevaron al gobierno a crear espacios de participación ciudadana a partir de una explicación mínimamente suficiente es decir, una explicación que “dé cuenta de todos los aspectos importantes de un resultado sin la presencia de factores redundantes” (Beach y Pedersen 2011, 22). Así mismo, la definición de un caso permite centrar la atención sobre la evidencia dentro de un determinado dominio temporal, espacial o temático. Esto puede incluir una gran cantidad de evidencia sobre los factores contextuales o de fondo que influyen en la manera de medir e interpretar las variables dentro de un caso (Bennett y Checkel 2015, 8).

Como se ha podido observar, a partir del *process tracing* se busca desarrollar una explicación causal para determinar qué tipo de participación se observa a partir de un determinado mecanismo. Sin embargo, para dar cuenta e identificar la existencia de participación se utiliza el modelo de instrumentos de política como método de análisis. Desde esta perspectiva, los instrumentos que permiten materializar la política pública pueden ser vistos como entidades en el proceso causal.

Lascoumes y LeGales (2007) mencionan que hacer un análisis de política a partir de los instrumentos implica reconocer su sentido político y social, y considerar que cada instrumento es una forma condensada de poder social que estructura la acción pública. Howlett (2009) define los instrumentos como las herramientas a través de las cuales se implementa la política, que emanan de la etapa de formulación durante la cual se “especifica si se debe actuar o no sobre un problema de política, y cuál es la mejor forma de abordar un problema y de implementar una solución” (Howlett 2009, 114).

A lo largo del tiempo se han dado esfuerzos por clasificar los instrumentos de política con el fin de facilitar la identificación de los recursos utilizados por los gobiernos (Howlett 2009). Para Laswell, identificar los recursos del gobierno en los que se basa la efectividad de los

instrumentos permite comprender la manera en que se influye en los resultados y en los procesos de política (Laswell 1958 en Howlett, Ramesh y Perl 2009). Así, se reconoce la necesidad de definir las políticas en función de sus instrumentos, concentrándose de esta manera “en las técnicas de intervención social” (Salamon 1981 en Howlett, Ramesh y Perl 2009, 115) del gobierno.

Para esto, Howlett, Ramesh y Perl (2009) proponen una clasificación de los recursos del estado en instrumentos sustantivos e instrumentos procesales. Los instrumentos sustantivos se refieren a la manera en que el gobierno incide en la producción de bienes y servicios, y en las acciones dentro de la sociedad. Por su parte, los instrumentos procesales son aquellos “instrumentos diseñados para afectar o alterar aspectos del proceso de política, y no el comportamiento social o económico per se” (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 116), estos determinan la combinación de los instrumentos y por ende los estilos de la política.

Howlett, Ramesh y Perl (2009) retoma los trabajos de Hood y propone una clasificación de los instrumentos en función de los recursos a disposición del estado en la tipología de instrumentos N.A.T.O (Nodalidad, Autoridad, Tesoro, Organización). Este modelo identifica cuatro categorías que resumen los recursos básicos a través de los cuales los gobiernos detectan y efectúan acciones, a saber; la nodalidad, que denota la capacidad del gobierno para operar como punto central de contacto y tiene una posición estratégica en el suministro de información; la autoridad, que constituye el poder legal, oficial y otras fuentes de legitimidad del gobierno; el tesoro, que son los recursos y activos del gobierno; y la organización, que considera el conjunto de organizaciones formales a disposición del gobierno (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 115).

Si bien existen otras tipologías a partir de las cuales se pueden caracterizar los recursos del estado, la presente investigación considera únicamente la tipología de instrumentos N.A.T.O como método de análisis. De esta forma, se toma el modelo N.A.T.O como matriz para explicar el tipo de instrumentos seleccionados dentro de la política pública, y la manera en que los esfuerzos durante la formulación permiten una armonía entre los instrumentos de política y los problemas de política (Howlett, Ramesh y Perl 2009). Los instrumentos de política brindan así un indicador de los resultados del diseño de política, constituyéndose en

evidencias prácticas que permiten a las agencias del estado traducir ideas en instituciones (Fontaine et al. 2015, 5).

## **Capítulo 2**

### **Plurales inherentes: la configuración de la participación ciudadana y el control social en el Ecuador a partir del año 2008**

El presente capítulo representa un esfuerzo por caracterizar el proceso que permitió la incorporación de la participación ciudadana y el control social en el debate político ecuatoriano a partir del arribo del Movimiento Alianza PAIS al poder, y su proyecto político de Revolución Ciudadana. Se inicia con un breve recorrido a través del contexto sociopolítico que se vive en el país previo a las elecciones del año 2006. Posteriormente, se observa como la idea de participación ciudadana es abordada por el gobierno de la Revolución Ciudadana en la Constituyente de Montecristi que concluye con la promulgación de una nueva Constitución Política en el año 2008. Finalmente, se centra la atención en el aparato institucional que se crea para instrumentalizar los objetivos planteados en torno a la participación ciudadana en ciertas áreas de política pública en el país.

#### **1. Contexto sociopolítico previo a la Asamblea Constituyente de Montecristi**

Entre los años 1997 y 2005 en el Ecuador se vive un periodo de inestabilidad política caracterizado por el descontento popular que llevó a la destitución de tres presidentes electos democráticamente: Abdalá Bucaram en 1997; Jamil Mahuad en el 2000 y Lucio Gutiérrez en el 2005. La crisis del sistema político es vista como consecuencia de la reforma neoliberal impulsada por los organismos multilaterales en los años noventa, reforma que toma fuerza en el país tras la instalación de una Asamblea Constituyente Constitucional en el año 1997.

Tras el derrocamiento del gobierno de Abdalá Bucaram a los seis meses de haber iniciado su mandato, se instala en la ciudad de Sangolquí una Asamblea Constituyente el 20 de diciembre de 1997. El proceso Constituyente que tuvo lugar entre los años 1997 y 1998 impulsó una serie de reformas al texto constitucional que pretendían ampliar los derechos de un conjunto de la sociedad históricamente excluida. Entre ellos, la participación ciudadana es reconocida como característica y finalidad del estado<sup>1</sup> permitiendo el establecimiento de una serie de mecanismos de democracia directa, entre los que vale la pena mencionar la conformación de consejos de derechos y una variedad de experiencias locales que incentivan nuevas formas de

---

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador del año 1998. Ver artículos 1, 23, 49, 63, 68, 84, 248.



planificación, programas de desarrollo y la implementación de presupuestos participativos (Ortiz 2008b).

Algunos autores (Ortiz 2008a; Juan Paz y Miño 2008; Juan Pablo Muñoz 2008; Julio Echevarría 2010) coinciden en que si bien la Constitución de 1998 es vista como un importante avance en la región respecto al reconocimiento de los derechos individuales y colectivos, esta se centró en el fortalecimiento de un modelo basado en una economía dependiente de las exportaciones y de una serie de iniciativas privatizadoras que proponían reducir al estado e impulsar los principios del libre mercado. De esta manera, las reformas propuestas “se realizan conservando el esquema democrático representativo, sin construir una articulación coherente con la democracia participativa” (Ortiz 2008b, 14) por lo que no se definieron los mecanismos institucionales para garantizar el cumplimiento de los nuevos derechos.

Para Ortiz el proceso de reforma respondió a una pugna entre élites que no mostró interés en crear la estructura normativa e institucional necesaria para su materialización y que “se olvidaron pronto de la Constitución del 98 y demostraron poca voluntad política para concretar los cambios que la carta política mandaba” (Ortiz 2008a, 2). Esta situación llevó a una incapacidad estatal para generar respuestas a las principales demandas sociales, ocasionando el advenimiento de un periodo de fuertes protestas y movilizaciones ciudadanas que puso en jaque el régimen político, y llevó a la revocatoria del mandato de tres presidentes electos democráticamente.

El gobierno de Jamil Mahuad es derrocado el 21 de enero del año 2000 dejando tras su mandato una fuerte crisis del sistema bancario ecuatoriano. Esta situación, sumada al proceso de dolarización de la economía y al posterior derrocamiento de Lucio Gutiérrez el 20 de abril del año 2005, vino a recrudecer el ambiente de inestabilidad y descontento que se vivía en el país. En este escenario de inestabilidad política se crea el contexto de oportunidad que permite el surgimiento de un nuevo líder y el rápido posicionamiento de su movimiento político Alianza PAIS. Es así como el 26 de noviembre del año 2006 accede al poder un partido político liderado por Rafael Correa, que con un fuerte discurso declara su oposición a las políticas neoliberales y oligárquicas promovidas por los gobiernos anteriores y hace un

llamado a la realización de un nuevo proceso de reforma estatal que permita materializar su propuesta de un cambio radical.<sup>2</sup>

A continuación se abordará de manera general el proceso Constituyente emprendido por el gobierno de Rafael Correa que permitió la promulgación de una nueva Constitución Política en el año 2008, en la cual se presentan una serie de modificaciones a la estructura organizativa del estado ecuatoriano, entre las que se inserta la idea de la participación ciudadana como elemento fundamental del nuevo orden del estado.

## **2. La idea de la participación ciudadana en la reforma estatal del Ecuador del 2008**

El debate en torno a la reforma del estado es un debate dinámico que adquiere tantas formas como realidades político institucionales se observan en la región, por lo que en la actualidad no hay un consenso respecto a los determinantes que permiten identificar un único modelo de reforma. Retomando las reflexiones de Dromi, es posible abordar el proceso de reforma estatal que permitió la creación de una nueva institucionalidad en el Ecuador como un proceso de transformación estructural, que se encuentra íntimamente ligado a un cambio del marco ideológico constitucional a través del cual se logra “relocalizar el Estado, redistribuir la economía, reorganizar el gobierno, reconvertir la descentralización, recrear el control, reinstalar el legislativo (...), redimensionar el municipio, reformular el derecho y renovar el Estado” (Dromi 2000, 29).

La presente investigación utiliza el término reforma estatal para dar cuenta de las transformaciones institucionales que experimentó el estado ecuatoriano tras la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente en el año 2007. Se buscará dar cuenta de las principales medidas operativas que se implementaron para materializar la nueva estructura organizativa que se crea tras la aprobación de la Constitución Política de 2008. Estructura que permite una reconfiguración de las relaciones de poder entre el estado y la sociedad a partir de una “creación o una transformación de instituciones, de forma de aumentar la gobernanza y la gobernabilidad” (Bresser Pereira 1998, 526). Es importante aclarar que el interés se centra en

---

<sup>2</sup> En su Plan de Gobierno para el periodo 2007-2010, el movimiento Patria Altiva I Soberana (PAIS) utiliza la expresión de *cambio radical* o *Revolución Ciudadana* para referirse al proceso de reforma estatal a través del cual potencia una reformulación constitucional por la vía de una Asamblea Constituyente.

aquellas medidas que buscaron concretar en acción pública las nuevas ideas que se promovieron en torno a la participación ciudadana y el control social.

## **2.1. La Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi**

Tras su entrada al poder en el año 2006 y guardando sintonía con sus promesas de campaña, el movimiento Alianza PAIS promovió como una de sus principales apuestas políticas la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) para alcanzar su proyecto político de Revolución Ciudadana. Esta propuesta apareció como una de las líneas de acción a seguir en el Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011,<sup>3</sup> bajo la forma de una revolución constitucional y democrática que se fundamentaría en dos líneas de trabajo, a saber; una reforma política a través de la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente, y; la descentralización de la función del estado.

La propuesta de reforma política<sup>4</sup> se enfocó en fortalecer la independencia y la corresponsabilidad entre las funciones del estado; la restructuración y fortalecimiento de los organismos de control; la restructuración y fortalecimiento de las entidades del estado; el fortalecimiento de la revocatoria de mandato en tanto mecanismo de control ciudadano; la participación ciudadana; la planificación democrática; y, la transformación del sistema electoral. Por su parte, la descentralización de la función del estado tuvo como objetivo fortalecer el papel de los gobiernos locales a partir de la movilización de recursos, capacidades y competencias que aseguraran un mayor poder de decisión a partir de la generación de un estado descentralizado.

La agenda política perfilada en el Plan de Gobierno toma fuerza bajo la forma de un Plan Nacional de Desarrollo<sup>5</sup> presentado por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) para el periodo 2007-2010. Ambos instrumentos de información definen la ruta de acción a seguir por el nuevo gobierno, en la que se observa la necesidad de conformar

---

<sup>3</sup> La propuesta de gobierno de Alianza PAIS se fundamenta en cinco ejes de reformas, a saber; la revolución constitucional y democrática; la revolución ética; la revolución económica y productiva; la revolución educativa y de salud; y la revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana. Ver Plan de Gobierno del Movimiento Alianza PAIS para el periodo 2007-2010 publicado el 12 de mayo de 2006.

<sup>4</sup> Plan de Gobierno de Alianza PAIS del año 2006, página 18.

<sup>5</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 elaborado por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), posteriormente llamado Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV).

una ANC a través de la cual se genere un nuevo texto constitucional que permita, entre otros objetivos:

(...) propiciar un modelo participativo a través del cual todos los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer el poder, formar parte de la toma de decisiones públicas y controlar la actuación de sus representantes políticos. Definir instrumentos, normas y procedimientos que controlen y fiscalicen la actuación de la Administración Pública para la obligatoria rendición de cuentas (PAIS 2006, 18).

El 15 de abril del año 2007, luego de importantes intentos por parte de la oposición de entorpecer el proceso, el gobierno de Rafael Correa emite el Decreto Ejecutivo No. 002<sup>6</sup> a través del cual convoca a un referéndum popular en el que obtiene 81,72% de votos favorables, logrando el respaldo necesario para la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes en la ciudad de Montecristi (provincia de Manabí). El nuevo gobierno logra tener mayoría en los escaños de la Asamblea con 80 delegados de Alianza PAIS de los 130 asambleístas constituyentes, lo que le permite promover con mayor fuerza una reestructuración del aparato estatal para consolidar la propuesta de un nuevo modelo de desarrollo y fortalecer el papel del estado a partir de la creación de un nuevo pacto social.<sup>7</sup>

Para Ramírez, la conformación de la Asamblea Constituyente de Montecristi responde a una estrategia de recomposición del orden institucional ecuatoriano, “era (...) el espacio ideal para viabilizar su proyecto radical de cambio y para recomponer las relaciones de fuerza en el ámbito institucional; en cambio para los partidos políticos tradicionales suponía una casi segura desaparición del campo político nacional” (Ramírez 2008, 1). Los debates que tuvieron lugar durante la Asamblea Constituyente del 2007 fueron alimentados por un conjunto de actores sociales heterogéneos, entre los que se puede mencionar partidos de diversas fracciones políticas; representantes de gobiernos autónomos descentralizados; representantes de instituciones estatales; organizaciones sin fines de lucro; académicos, y organismos internacionales.

---

<sup>6</sup> Decreto Ejecutivo No. 002, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 8 de 25 de enero de 2007.

<sup>7</sup> La elaboración de un nuevo documento constitucional implica la generación de un gran acuerdo o pacto de convivencia nacional sobre el cual se firma un contrato que asegura la consecución de los acuerdos pactados.

Estos debates fueron ordenados en función de las disposiciones definidas por el Decreto Ejecutivo No. 148,<sup>8</sup> en el que se define el Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente. En este instrumento de autoridad se detalla como finalidad de la Constituyente el transformar el marco institucional del estado ecuatoriano y elaborar una nueva Constitución. Para regular las interacciones entre la diversidad de actores e intereses que confluían en este espacio, a los pocos meses de su conformación la ANC aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno de la Asamblea, en el cual se dispone que esta esté conformada por un pleno, una comisión directiva, diez mesas constituyentes<sup>9</sup> y las comisiones auxiliares. Cada mesa constituyente estaba conformada por trece asambleístas que debatían en torno a temáticas específicas, confrontando discursos y definiendo propuestas que luego serían votadas en el pleno de la Asamblea. En este sentido, el proceso de la Constituyente tuvo dos grandes etapas, “la etapa inicial de apertura que fue la de mayor confluencia de una variedad de actores, donde hubo una mayor recepción de diferentes tipos de propuestas, y la segunda de estructuración y debate del texto constitucional” (Dávila 2015, 79).

El Proyecto de Nueva Constitución recogió iniciativas provenientes de diversos sectores, las propuestas en torno al reconocimiento de los derechos, el poder ciudadano, la organización popular, la participación y el control social fueron discutidas en dos mesas: la Mesa Constituyente 2, de Organización, Participación Ciudadana y Social y Sistemas de Representación; y la Mesa Constituyente 8, Justicia y Lucha Contra la Corrupción.

El proceso de reforma constitucional culmina ocho meses después de la instalación de la ANC con la celebración de un referéndum popular el 28 de septiembre del año 2008, en el que el pueblo ecuatoriano aprueba una nueva Carta Magna que contó con el respaldo de 63,93% de la ciudadanía. En la siguiente sección, se hará un recorrido por los principales cambios que se observan en la nueva Constitución Política prestando particular atención a los instrumentos de política que se crean para apoyar el posterior proceso de institucionalización de la participación ciudadana y el control social en la estructura estatal.

---

<sup>8</sup> Decreto Ejecutivo No. 148 del 27 de febrero de 2007.

<sup>9</sup> Se instalaron diez mesas constituyentes enfocadas en trabajar los siguientes temas: 1. Derechos fundamentales y garantías constitucionales; 2. Organización, participación ciudadana y social y sistemas de representación; 3. Estructura e instituciones del estado; 4. Ordenamiento territorial y asignación de competencias; 5. Recursos naturales y biodiversidad; 6. Trabajo, producción e inclusión social; 7. Régimen de desarrollo; 8. Justicia y lucha contra la corrupción; 9. Soberanía y relaciones internacionales; y, 10. De legislación y fiscalización.

## **2.2. La participación ciudadana y el control social en la Constitución Política del año 2008**

La Constitución Política puede ser definida como el instrumento de autoridad que aborda un conjunto de normas jurídicas de jerarquía suprema, a través del cual se organiza el estado. En el Plan de Gobierno del Movimiento PAIS para el periodo 2007-2010 es “entendida como un proyecto de vida en común, un acuerdo social amplio, elaborado por todos los habitantes del Ecuador” (PAIS 2006, 18). Por su parte, el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV)<sup>10</sup> para el periodo 2009-2013 la observa como el instrumento que “perfila (...) los grandes lineamientos de cualquier estrategia para promover e incentivar la participación ciudadana y el protagonismo de la sociedad en la vida pública del país” (SENPLADES 2009, 131) reconociendo su valor en tanto instrumento que permite articular las relaciones entre estado y sociedad.

El contexto sociopolítico que da lugar a la Constitución Política de 2008 permite entenderla como un importante instrumento de política para la reestructuración estatal. En la discusión sobre la reforma del estado radica el debate en torno a qué estado se quiere construir, y cuáles serán las interacciones que se darán entre los diferentes grupos sociales. Si bien la Constitución Política de 2008 conserva gran parte de los derechos y planteamientos del anterior texto constitucional de 1998, ésta también recoge una serie de propuestas innovadoras. Por un lado, la conformación de un estado garantista es vista por Dávila (2015) como uno de los principales cambios:

En comparación con su antecesora, esta Carta Política fue catalogada como garantista pues propende un notable cambio especialmente en la parte dogmática, ya que en su primer artículo precisa al modelo social adoptado por el Ecuador definiéndolo como un “Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada” (Dávila 2015, 49).

El cambio de un estado social de derecho a un estado constitucional de derechos y justicia es visto como una importante diferencia entre ambos textos constitucionales que implica una

---

<sup>10</sup> El Plan Nacional de Desarrollo, denominado Plan Nacional para el Buen Vivir durante el periodo 2009-2013 fue aprobado en sesión de 05 de noviembre de 2009, mediante Resolución No. CNP-001-2009.

profunda modificación en la estructura del estado. Para Ferrajoli, el modelo garantista del constitucionalismo observa la “subordinación de la política a principios y derechos estipulados en las constituciones como razón de ser del artificio jurídico en su totalidad” (Ferrajoli 2014, 56) reconociendo así el carácter central de la constitución en la regulación de las interacciones sociales, y al estado como garante de este acuerdo.

Además de la promoción de un nuevo modelo social de estado, la Constitución plantea la consolidación de un modelo de desarrollo basado en los principios del *Sumak Kawsay*<sup>11</sup> o Buen Vivir. Desde el preámbulo del nuevo texto constitucional se hace referencia a la decisión de construir “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*” (República del Ecuador 2008, Preámbulo). El Buen Vivir se encuentra integrado a lo largo del texto constitucional como principio ordenador a partir del cual se genera una coherencia a lo largo del nuevo texto constitucional, superando el divorcio existente de la Constitución Política de 1998 entre la parte dogmática y la orgánica (León 2008). Así mismo, se dedica enteramente al abordaje del tema el Título II del Capítulo Segundo denominado *Derechos del buen vivir*; y el Título VII llamado *Régimen del buen vivir* de la nueva Constitución. El modelo propuesto entendería por desarrollo:

(...) la consecución del buen vivir de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable. Nuestro concepto de desarrollo nos obliga a reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros a fin de posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir compartido (SENPLADES 2007, 53).

En este sentido, el desarrollo comprende no sólo el crecimiento económico sino también la satisfacción de las necesidades a partir de la expansión de capacidades que permitan alcanzar la realización de una vida plena. En este modelo de desarrollo, la participación aparece como elemento clave para el ejercicio de la ciudadanía, reconociendo que “para la consecución del

---

<sup>11</sup> Término nacido de la cosmovisión y prácticas ancestrales de pueblos indígenas que llama a una relación armónica entre los seres humanos y la naturaleza.

buen vivir, a las personas y a las colectividades (...) les corresponde participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local” (República del Ecuador 2008, art. 278.1) reconociendo un nuevo lugar a la organización de la sociedad civil.

Los cambios mencionados son modificaciones profundas que amplían la naturaleza misma del texto constitucional. A estos, se suman importantes innovaciones<sup>12</sup> como el reconocimiento de nuevos sujetos de derechos (personas, la naturaleza, colectivos, pueblos y nacionalidades); del estado como intercultural y plurinacionalidad; de un nuevo modelo económico sustentado en la solidaridad y la equidad; de la participación ciudadana como eje central del modelo democrático, y de la promoción de un modo de gobernar desconcentrado y descentralizado. A continuación se centrará la atención en los elementos de la nueva Constitución que impulsan la incorporación de la participación ciudadana y el control social como derecho.

El nuevo documento constitucional amplía lo propuesto en la Constitución de 1998, incorporando nuevos elementos que buscan articular los derechos de participación a la estructura estatal. Desde su artículo primero, la nueva Carta Magna reconoce la importancia de las formas de participación directa en la construcción de un nuevo vínculo entre ciudadanía y estado. Así, el pueblo es reconocido en la normativa como el mandante y primer fiscalizador del poder público<sup>13</sup>. La participación aparece como un derecho, reconocida en el Capítulo V del Título II de la Constitución como Derechos de Participación entre los que se encuentran ocupar puestos públicos; elegir a sus representantes; participar en los asuntos de interés público; la consulta popular; la fiscalización; la revocatoria de mandato; y la conformación de partidos y movimientos políticos.

El nuevo texto constitucional promueve la organización social como expresión de la soberanía popular (artículo 96), entendiendo así la participación como proceso que permite incidir en las decisiones de política pública en todos los niveles de gobierno. Se reconoce el carácter protagónico de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos (artículo 95) y, se reconoce el derecho a la resistencia frente a la vulneración de los derechos constitucionales (artículo 98). Los derechos políticos se vinculan

---

<sup>12</sup> Tanto en la Constitución Política de 2008 como en el Plan Nacional para el Buen Vivir se utiliza el término *innovación* para referirse a las transformaciones de las formas de ejercicio y distribución del poder.

<sup>13</sup> Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 204.



a los derechos de la ciudadanía organizada políticamente, y se expresan en el sufragio como forma de expresión de la voluntad del pueblo (artículo 217); la revocatoria de mandato (artículo 105); las iniciativas ciudadanas para presentar proyectos de ley (artículo 134); y la participación y el control social.

A nivel nacional y a nivel local – en provincias, municipios y parroquias – se reconocen nuevas formas de organización de la sociedad que promueven la construcción permanente del *poder ciudadano* como derecho constitucional. Este se materializa en la creación de una serie de mecanismos de democracia representativa directa que permiten a la ciudadanía incidir en los procesos de política pública. La conformación de estas instancias de participación se detalla en el artículo 100 de la Constitución, en el cual se determina que se encuentran integradas “en todos los niveles de gobierno (...) por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad civil” (República del Ecuador 2008, art. 100). Para el ejercicio de esta participación se reconoce la organización de audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios, la silla vacía, y los presupuestos participativos. Estos dispositivos de participación serán abordados de manera detallada más adelante, a la luz de la aprobación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en el año 2010.

La Constitución de 2008 establece una nueva configuración del poder político, en la que la participación aparece como un enlace entre la ciudadanía y los órganos del poder público representativo de las funciones del estado (Ruiz 2008). Dos nuevas funciones del estado son creadas, incorporando a la clásica división de poderes – legislativa, ejecutiva y judicial – la Función de Transparencia y Control Social<sup>14</sup>, y la Función Electoral<sup>15</sup>. La Función Electoral se encarga de garantizar el ejercicio de los derechos políticos expresados a través del sufragio y la organización política de la ciudadanía, y se encuentra conformada por el Consejo Nacional Electoral, encargado de la organización del proceso electoral; y el Tribunal Contencioso Electoral, encargado de resolver litigios electorales. Uno de los principales cambios en relación a la Constitución de 1998 es que se reconoce la función electoral como una función estatal, y se descentralizan las funciones que antes estaban concentradas en un único órgano, el Tribunal Supremo Electoral.

---

<sup>14</sup> Constitución de la República del Ecuador 2008, Capítulo V

<sup>15</sup> Constitución de la República del Ecuador 2008, Capítulo VI

Por su parte, la Función de Transparencia y Control Social promueve e impulsa la participación en el control de las entidades y organismos del sector público, en la protección del cumplimiento de los derechos, y en el combate a la corrupción. A continuación, se dedicará un momento a observar el funcionamiento de este quinto poder estatal, que se encuentra directamente vinculado al tema de interés de la presente investigación.

### **2.3. El Quinto Poder del estado: la Función de Transparencia y Control Social del estado ecuatoriano**

La Función de Transparencia y Control Social (FTCS) es una de las funciones estratégicas del estado. Conformada por cuatro instituciones que se organizan de manera autónoma a nivel administrativo, presupuestario y organizativo, los instrumentos de organización que la integran son el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias. Tanto en la Constitución Política de 2008 como en la Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social<sup>16</sup>, se reconoce como atribuciones de esta función el promover e impulsar el control de los organismos del sector público y de aquellos del sector privado que desarrollen actividades de interés para el sector público; fomentar la participación ciudadana; proteger los derechos, y combatir la corrupción.

Las instancias que conforman la FTCS<sup>17</sup> trabajan siguiendo un principio de coordinación y cooperación institucional a partir de la conformación de un Comité de Coordinación integrado por los titulares de cada entidad que se encarga, entre otras funciones, de articular los procesos de formulación de políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana, prevención y lucha contra la corrupción. Las políticas, normas y procedimientos que dan forma a la FTCS se articulan bajo la forma de un Sistema Nacional Integrado de la Función de Transparencia y Control Social. Por su parte, el CPCCS aparece en la nueva Constitución Política como el principal instrumento de organización encargado de articular las funciones de participación y control social con los

---

<sup>16</sup> La Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social fue aprobada el 1ero de agosto del año 2013 por el pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador. Publicada en Segundo Suplemento, Registro Oficial Nro. 053 de miércoles 7 de agosto del año 2013.

<sup>17</sup> Constitución de la República del Ecuador 2008, artículo 206.

procesos a cargo de otras entidades del sector público, y tiene la potestad de “instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo” (República del Ecuador 2008, art. 208.3).

En el año 2009 la Asamblea Nacional aprueba la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social,<sup>18</sup> instrumento de autoridad a partir del cual se regula la organización y el funcionamiento del Consejo, en concordancia con las disposiciones establecidas en la Carta Constitucional. El CPCCS se encuentra integrado por siete Consejeros y Consejeras principales y siete suplentes que son elegidos mediante concurso público de oposición y méritos, proceso que puede ser supervisado por la ciudadanía a partir de procesos de veeduría e impugnación ciudadana por un periodo de cinco años.

Sus principales funciones<sup>19</sup> se orientan a la promoción de la participación ciudadana, el establecimiento de mecanismos de control social, y la designación del Procurador(a) General del Estado, el Defensor(a) del Pueblo, el Defensor(a) Público, el Fiscal General del Estado y el Contralor(a) General del Estado. Esta última atribución fue transferida de la Función Legislativa a la Función de Transparencia y Control Social, y la designación de autoridades se lleva a cabo a través de comisiones ciudadanas de selección (Ley Orgánica del CPCCS 2009, art. 55). Así mismo, el CPCCS se encuentra a cargo de la designación de las personas miembros del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Contencioso Electoral y del Consejo de la Judicatura. De esta manera, la nueva Constitución “permite la participación ciudadana en un nivel de decisión extraordinariamente importante: el de la designación de las principales autoridades de las entidades públicas” (Ruiz 2008, 6).

Por otra parte, el CPCCS se encarga de lo referente al fomento de la transparencia y el control de la corrupción, atribución que le fue transferida de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC)<sup>20</sup> establecida en la Constitución Política de 1998. Esta función se lleva a cabo de manera articulada con las demás entidades que forman parte de la FTCS a través del Comité de Coordinación, el cual se encargó de coordinar la formulación del Plan Nacional de

---

<sup>18</sup> La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Registro Oficial No. SAN-09- 047. Suplemento 22, de 9 de septiembre de 2009.

<sup>19</sup> Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 207-208 y Ley Orgánica del CPCCS 2009, art. 5.

<sup>20</sup> Entidad reconocida en la Constitución Política de 1998, y encargada hasta el año 2008 de dar seguimiento a las denuncias en materia de corrupción. Ver Constitución Política del Ecuador de 1998, artículos 220-221.

Prevención y Lucha contra la Corrupción<sup>21</sup> para el periodo 2013-2017, principal instrumento de información en la materia.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo es el órgano de derecho público encargado de velar por la protección, tutela y defensa de los derechos de los habitantes que se encuentran tanto al interior como al exterior del país. La Contraloría General del Estado<sup>22</sup> es definida como un organismo técnico encargado del control de los recursos públicos, y del cumplimiento de los objetivos de las institucionales del estado y de aquellas que dispongan de recursos estatales. Finalmente, las Superintendencias<sup>23</sup> son organismos técnicos encargados de vigilar y asegurar que las actividades de las entidades públicas y privadas respondan a las disposiciones jurídicas y atiendan al interés general.

A partir de una revisión general del texto constitucional, es posible observar como la Constitución Política de 2008 hace un esfuerzo por transformar el marco institucional del estado ecuatoriano para impulsar la concreción de los derechos de participación. Como lo indica Alfredo Ruiz (2008) la nueva Constitución contiene no solamente la conceptualización de un nuevo vínculo político en el cual la participación social se encuentra en el corazón del nuevo modelo, sino que también se diseñan nuevas instituciones que buscan hacer efectiva esta participación. A continuación, abordaremos algunos de los instrumentos de política que no han sido mencionados aún, y que juegan un papel importante en la materialización de la idea de la participación ciudadana y el control social en la política pública ecuatoriana.

### **3. Instrumentalizando la participación ciudadana en el Ecuador**

Como se ha mencionado anteriormente, el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) es el instrumento de información que define la ruta de acción del gobierno. Definido en el artículo 280 de la Constitución Política del 2008 como el instrumento al que se sujetan las políticas,

---

<sup>21</sup> En tanto instrumento de información el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2013-2017, desarrollado por la Función de Transparencia y Control Social (FTCS), tiene como objetivo promover la creación de un sistema nacional que articule los esfuerzos de diversas instituciones para la construcción de la política pública anti corrupción en el país, sobre la base de la coincidencia de objetivos, la coordinación de acciones y la suscripción del Acuerdo Nacional Anticorrupción.

<sup>22</sup> Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 211.

<sup>23</sup> Las Superintendencias actúan de oficio o por requerimiento de la ciudadanía (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 213). En la actualidad funcionan cinco Superintendencias: la Superintendencia de Bancos; la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros; la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; la Superintendencia de Control del Poder de Mercado; y, la Superintendencia de la Información y Comunicación.

programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del estado; y la inversión y asignación de los recursos públicos. Desde la entrada al poder del gobierno de la Revolución Ciudadana, la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) ha elaborado tres versiones del Plan Nacional de Desarrollo, las dos últimos definen el accionar del gobierno para los periodos de gestión 2009-2013 y 2013-2017.

Alianza PAIS incorpora la participación como elemento central de su propuesta de cambio político observándola “a la vez, como parte de los derechos de ciudadanía, y como un nuevo principio de acción estatal y gestión pública en todos los niveles de gobierno” (SENPLADES 2009, 131). El PNBV 2009-2013 propone una serie de estrategias de corto plazo que buscan orientar el accionar del estado, entre las cuales incorpora una estrategia orientada a fortalecer el poder ciudadano y el protagonismo social entendidos como el conjunto de iniciativas de organización, participación y control social que emprende la ciudadanía de manera autónoma y a través de la cual se involucra en los asuntos de interés público (SENPLADES 2009, 131). Para ello, se enfoca en promover tres líneas de acción estratégica, a saber; el reconocimiento democrático de todos los espacios y dinámicas de organización y participación ciudadana; la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa del Desarrollo; y la promoción de la economía social y solidaria mediante la participación directa de asociaciones en la organización de diversos aspectos de la actividad.

Así mismo, en el PNBV para el periodo 2013-2017 se definen doce objetivos nacionales para el Buen Vivir, que brindan el mapa a seguir para alcanzar el modelo de desarrollo planteado. Estos objetivos se organizan en tres ejes: cambio en las relaciones de poder para la construcción del poder popular; derechos, libertades y capacidades para el Buen Vivir; y transformación económica productiva a partir del cambio de la matriz productiva. Dentro del primer eje programático, se encuentra el objetivo 1 destinado a consolidar el estado democrático y el poder popular. De este objetivo se desprenden trece políticas<sup>24</sup> con sus respectivos lineamientos estratégicos, orientadas a fortalecer la dinámica participativa y consolidar el proceso de transformación estatal.

---

<sup>24</sup> En el PNBV se utiliza la palabra *políticas* para definir lo que en la presente investigación se entiende como objetivos generales o lineamientos estratégicos que brindan la línea de acción a seguir para alcanzar los objetivos nacionales.

El Objetivo Nacional para el Buen Vivir Nro. 1 reconoce la participación como un nuevo principio de gestión y acción pública. Un cambio importante es la definición de la planificación como participativa, en donde a los actores de la sociedad les corresponde intervenir en las distintas fases de la política pública. Uno de los instrumentos de organización que se crea para este fin es el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) a partir del cual se busca generar un proceso de planificación constante, articulando la participación de los distintos niveles de gobierno y de la población. A partir de la construcción y puesta en funcionamiento de este sistema, se incorpora el aspecto deliberativo que lleva a procesos de diálogo y negociación entre diversos actores sociales y estatales.

Por otra parte, en este primer objetivo se promueve tanto la participación vía elecciones como la implementación de mecanismos de participación ciudadana en todos los niveles de gobierno y funciones estatales, entre ellos las audiencias públicas, la consulta previa, la consolidación de Consejos Ciudadanos Sectoriales, redes, observatorios y veedurías (SENPLADES 2013a, 102-104). Estos mecanismos se encuentran regulados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC)<sup>25</sup> promulgada en el año 2010, dos años después de aprobada la nueva Constitución Política.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) es el instrumento de autoridad que tiene como objetivo garantizar el ejercicio de los derechos de participación en la toma de decisiones a partir de la creación de instrumentos de deliberación pública, seguimiento de las políticas públicas y control. En ella se reconocen como mecanismos de democracia directa la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato. Así mismo, se promueve la participación ciudadana en las funciones del estado a través de mecanismos promovidos ya sea por el estado para garantizar la transparencia en sus acciones y la consulta ciudadana, ya sea por la ciudadanía como lo son las veedurías y los observatorios.

La participación a nivel local se da a través de asambleas locales, instancias de participación ciudadana, y consejos locales de planificación. Las asambleas locales se configuran a nivel cantonal, provincial, regional y parroquial, y están conformadas por actores de la sociedad

---

<sup>25</sup> La Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Ley O publicada en el Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de abril del año 2010. Oficio No. T.5057-SNJ-I0-621. Presidencia de la República, Ecuador.

civil, por lo que funcionan como espacio para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos. Por otra parte, las instancias de participación ciudadana están integradas por autoridades electas y representantes de la sociedad y tienen como objetivo la elaboración de planes y políticas públicas sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. Finalmente, los consejos locales de planificación participan en la formulación de planes de desarrollo, por lo que trabajan de manera articulada con el Sistema Nacional de Planificación y se encuentran integrados tanto por representantes del gobierno local como por representantes de la ciudadanía.

Otro mecanismo reconocido por la ley es el presupuesto participativo. A través de este la ciudadanía puede participar en la gestión del presupuesto estatal y las decisiones de inversión pública a partir de la generación de un debate público en torno al uso de los recursos del estado. Las decisiones que se toman se hacen en función de los lineamientos planteados en el Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Local de Planificación del nivel territorial. Otros dispositivos con que cuenta la ciudadanía para intervenir en los diferentes niveles de gobierno son las audiencias públicas, cabildos populares, silla vacía, veedurías, los observatorios y los consejos consultivos, consulta previa.

En los artículos 47 al 55 de la LOPC del año 2010, se reconoce como mecanismos para la promoción de la participación ciudadana a nivel nacional los Consejos Nacionales para la Igualdad, el Consejo Nacional de Planificación, la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, los Consejos Ciudadanos Sectoriales, y la Planificación Participativa Intersectorial. El Consejo Nacional de Planificación es el encargado de convocar a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, espacio conformado por representantes de las asambleas locales de participación, consejos ciudadanos sectoriales y organizaciones sociales nacionales, a través del cual la ciudadanía participa en la formulación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo. La Planificación Participativa Intersectorial se da a partir de espacios de coordinación interministerial para la deliberación sobre políticas públicas intersectoriales.

Por su parte, los Consejos Ciudadanos Sectoriales 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. Están conformados por actores de la sociedad civil organizada que tienen relación con la temática tratada por cada sector. En el siguiente capítulo se abordará con mayor detalle este mecanismo de participación, centrando la atención en el caso del Consejo Ciudadano Sectorial que funciona al interior del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP).

A partir de un breve recorrido por los principales instrumentos de política que estructuran la dinámica participativa a nivel institucional en el Ecuador, se puede observar como la Constitución Política elaborada en Montecristi abre la puerta para la creación de nuevos mecanismos y espacios que funcionan como interfaces con actores sociales para la formulación, implementación, y evaluación de las políticas públicas. Se reconoce una variedad de instrumentos de organización como consejos, veedurías, audiencias públicas, presupuestos participativos, asambleas, y la silla vacía, que posibilitan el involucramiento ciudadano como factor clave en la planificación, gestión y control del accionar estatal. Así mismo, se observa el surgimiento de una serie de instrumentos de autoridad que generan un andamiaje constitucional y normativo a partir del cual opera la nueva Función de Transparencia y Control Social del Estado.

#### **4. La participación ciudadana en la nueva dinámica gubernativa**

Desde 1930 el Ecuador ha aprobado un total de veinte Constituciones. La Constitución Política de 2008 es la primera constitución que el pueblo aprueba en las urnas luego de ser redactada y votada en una Asamblea Constituyente. El proceso participativo a partir del cual se crea la nueva Constitución genera un marco de apertura que facilita el reconocimiento de la participación ciudadana y el control social como un derecho constitucional. Así, esta representa un instrumento de autoridad de carácter supremo, del cual se desprende una variedad de instrumentos que permiten organizar, estructurar, reconocer y ampliar los derechos de participación y control de la gestión pública de la ciudadanía ecuatoriana.

La Constitución de Montecristi guarda sintonía con el Programa de Gobierno de la Revolución Ciudadana y se implementa a partir del Plan Nacional de Desarrollo presentado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) para el periodo 2007-2010. En estos documentos, la participación aparece como elemento central de la propuesta de



cambio político, reconociendo como elemento fundamental del accionar estatal la incorporación de la población a la vida nacional a partir del fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana (PAIS 2006, 8) y el incremento de la capacidad de control real de la sociedad civil sobre el uso, la asignación y la distribución de los recursos tangibles e intangibles del país a partir de la innovación institucional participativa (SENPLADES 2007, 45-53). La referencia a la participación ciudadana en múltiples ocasiones a lo largo de estos documentos permite observar el valor estratégico que otorga el nuevo gobierno a la participación ciudadana y a la rendición de cuentas para promover una efectiva inserción de la ciudadanía en los procesos de gestión pública.

En estos documentos se perfilan las condiciones institucionales generadas por el poder público para asegurar la dinámica participativa en los procesos de toma de decisión de la gestión pública. Así, en ellos se amplían y renuevan los mecanismos que permiten elaborar un diseño institucional a partir del cual se articula la participación ciudadana a la dinámica estatal, “esto se refiere tanto a la parte dogmática de los derechos como al diseño institucional referido al sistema de equidad e inclusión, a la red de planificación y al “cuarto poder” de control social” (Ortiz 2008c, 15). En el ámbito local, la participación ciudadana adquiere la forma de consejos ciudadanos de planificación y de asambleas locales. En lo regional, se crearon espacios participativos con los actores territoriales, y se constituyeron los consejos ciudadanos sectoriales zonales, veedurías y observatorios a las políticas públicas. En lo nacional, la participación ciudadana tiene presencia en las diferentes carteras de estado a través de los consejos ciudadanos sectoriales (SENPLADES 2013a).

Los alcances de la participación ciudadana y el control social en el nuevo texto constitucional son amplios, sin embargo, estos pueden verse limitados por una serie de factores importantes a considerar. Por un lado, si bien la Constitución Política amplía los logros en la materia en relación al anterior texto constitucional, muchas de las disposiciones desarrolladas entran a formar parte de un periodo transicional, el cual otorga a las instituciones competentes un periodo máximo de trescientos sesenta (360) días después de aprobado el nuevo texto constitucional, para desarrollar la estructura institucional necesaria para materializar estos derechos. Muchos de los instrumentos de política necesarios para asegurar el desarrollo de una adecuada dinámica participativa se crean fuera de este plazo, como es el caso de la Ley

Orgánica de Participación Ciudadana creada en abril del año 2010, casi un año después de lo dispuesto por la normativa.

Por otra parte, el reconocimiento de los derechos de participación no se desarrolla de la misma manera en las diferentes áreas de política pública, reconociéndose únicamente la participación en ciertos espacios sectoriales. Esto podría explicarse por el carácter exclusivo que se otorga a ciertas áreas de política en la Constitución, reconociendo que “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” (República del Ecuador 2008, art 313). Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental. En este sentido, se consideran sectores estratégicos la energía, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, y el agua. Para Fontaine, esto responde a la creciente preocupación por la capacidad del estado de resolver problemas, lo que ocasiona que “por un lado ciertas funciones – como la ley, la seguridad, la defensa nacional, etc. – siguieron del dominio privilegiado del Estado, puesto que así eran mejor asumidas; por el otro, el sector público siguió asumiendo una función importante en el desarrollo económico” (Fontaine 2015, 62).

De esta manera, Santiago Ortiz observa como los avances hacia la construcción de un nuevo poder ciudadano quedan limitados en la nueva Constitución por el fortalecimiento de un estado centralista, fuerte y soberano, con atribuciones exclusivas “que mantiene el esquema presidencialista de la constitución [de 1998]” (Ortiz 2008b, 4). El sostenimiento del presidencialismo en la nueva Constitución Política genera tensiones entre los modos de gestión política del gobierno y la reivindicación de los derechos de participación por parte de la ciudadanía.

A pesar de estas tensiones, la Constitución de 2008 crea el escenario para la promoción de una serie de arreglos institucionales que permiten la creación de determinados dispositivos participativos que funcionan al interior del aparato estatal, y buscan facilitar la incidencia de la ciudadanía en las decisiones de política pública. De esta manera, el accionar de estos dispositivos permite el establecimiento de un tipo específico de relación entre la sociedad y el

estado, configurándose bajo la forma de lo que Guillermo O'Donnell (2004) ha llamado espacios de rendición de cuentas o *accountability*, a través de los cuales la ciudadanía puede exigir cuentas a los funcionarios públicos.

A continuación se centrará la atención en un estudio de caso específico, a partir del cual se pretende observar como esta nueva estructura institucional opera de la mano con otros instrumentos de política para posibilitar la participación de actores del sector campesino en la política agraria del Ecuador. Para ello, se aborda el caso del Consejo Ciudadano Sectorial (CCS) que funciona como espacio de interacción entre la sociedad civil y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP) del Ecuador.

### Capítulo 3

#### **La participación ciudadana en la política agropecuaria del Ecuador: El caso del Consejo Ciudadano Sectorial del MAGAP**

En el capítulo anterior se presentó el contexto general que preparó el escenario para explicar las causas por las cuales se incentivó la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas en el Ecuador. En el análisis se abordaron algunos de los principales instrumentos de política que enmarcan la dinámica participativa en el país a partir de la entrada del movimiento político Alianza PAIS al poder en el año 2006. Con el fin de profundizar en el análisis y responder a la pregunta de investigación por qué los gobiernos incorporan actores no estatales en el diseño de políticas públicas, a continuación se analizará el caso del Consejo Ciudadano Sectorial (CCS) que funciona como espacio de participación ciudadana al interior del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) desde el año 2011.

El análisis se centra en el proceso a partir del cual se da forma al CCS como espacio de participación ciudadana en la política agropecuaria del Ecuador. Para ello, se utiliza la metodología *process tracing* a partir de la cual se propone la operacionalización de un mecanismo causal (ver anexo 1) que busca rastrear y explicar los elementos que intervienen en el proceso que posibilita la participación de organizaciones campesinas en la política agropecuaria del Ecuador. Esta metodología será combinada con el método de análisis N.A.T.O. explicado en el capítulo 1, a partir del cual se identifican los instrumentos de política (ver anexo 2) que se privilegian en el diseño de este mecanismo de control democrático no electoral. Estos instrumentos de política serán abordados como elementos fundamentales del mecanismo causal, ya que brindan evidencias para identificar los distintos momentos de toma de decisión en la configuración del CCS.

#### **1. El Consejo Ciudadano Sectorial: la creación de un espacio de participación en la política agropecuaria del Ecuador**

Desde el año 1998 funcionan al interior del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) una serie de dispositivos que dan forma a espacios de concertación y diálogo entre los actores públicos y privados de la agro producción entre los que se puede mencionar Consejos Consultivos, mesas de concertación y mesas técnicas

(MAGAP 2016a). El MAGAP ha coordinado espacios de diálogo con las cadenas vinculadas a la producción de:

(...) papa, caña de azúcar y azúcar, leche y lácteos, carne, cacao y derivados, plátano, arroz, maíz, avicultura y producción forestal. En diciembre de 1999 se creó el Consejo consultivo del banano. Posteriormente en junio de 2003 el Consejo consultivo de la palma aceitera grasas y aceites, y en abril de 2004 la codificación de la Ley especial del sector cafetalero (MAGAP 2016a, 61).

Sin embargo, es a partir del año 2010 que se observa un repunte en la construcción de espacios de diálogo al interior del MAGAP. En el documento *La Política Agropecuaria Ecuatoriana: hacia el desarrollo territorial rural sostenible 2015-2025* publicado por el MAGAP en el año 2016, se observa entre los años 2010 y 2012 la construcción de cinco dispositivos que posibilitan la interacción de los actores sociales del sector campesino con las autoridades ministeriales, a saber; una mesa técnica de trigo y panadería;<sup>1</sup> se actualiza el Consejo Consultivo del arroz;<sup>2</sup> el Consejo Consultivo de cebolla;<sup>3</sup> el Consejo Consultivo de algodón;<sup>4</sup> y, el Sub Consejo de la cadena porcicultora, industrias y comercio creado el 24 de julio del año 2012.

La nueva estructura normativa descrita ampliamente en el capítulo 2, promueve la organización social y abre una puerta para la creación de consejos ciudadanos que funcionan al interior del aparato estatal, y buscan facilitar la incidencia ciudadana en las decisiones de política pública y el control social en todos los niveles de gobierno. Los Consejos Ciudadanos son vistos como instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo para la orientación del desarrollo nacional.<sup>5</sup> La regulación de estos dispositivos de participación directa se da a partir de la creación de un abanico de recursos normativos que fortalece su posterior proceso de institucionalización.

---

<sup>1</sup> La mesa técnica de trigo y panadería fue creada en agosto del año 2010 con base en el documento *La Política Agropecuaria Ecuatoriana: hacia el desarrollo territorial rural sostenible 2015-2025* publicado por el MAGAP en el año 2016.

<sup>2</sup> El Consejo Consultivo del arroz fue creado por Acuerdo Ministerial 310 del 30 de julio de 2010.

<sup>3</sup> El Consejo Consultivo de cebolla fue creado por Acuerdo Ministerial 597 del 16 de noviembre de 2010.

<sup>4</sup> El Consejo Consultivo de algodón fue creado por Acuerdo Ministerial 37 del 26 de enero de 2011.

<sup>5</sup> Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 279.

Esta nueva dinámica gubernativa sienta las bases para que en el año 2011 bajo la administración del entonces Ministro de Agricultura Ramón Espinel Martínez, se cree el Consejo Ciudadano Sectorial (CCS) del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP). En la siguiente sección profundizaremos en el análisis del proceso que lleva a la creación de este espacio de participación. Antes, es importante hacer notar que desde su creación el CCS pasa por una serie de etapas marcadas por múltiples cambios en los cargos directivos del Ministerio. Desde la entrada al gobierno de Alianza PAIS en el año 2006, se han realizado cinco cambios en la máxima autoridad ministerial: Carlos Vallejo asumió el Ministerio entre enero del año 2007 y enero del año 2008; Walter Poveda fue designado al cargo entre enero del año 2008 y julio del año 2009; Ramón Espinel se desempeñó como Ministro entre julio del año 2009 y marzo del año 2011; Stanley Vera entre mayo del año 2011 y febrero del año 2012; y el actual Ministro de Agricultura Javier Ponce, quién asume su cargo en abril del año 2012. Así mismo, Rodrigo Mena, Miguel Carvajal y Santiago León asumieron la dirección del Ministerio de manera temporal durante las transiciones antes mencionadas.

Estos cambios marcan el accionar del CCS y llevan a identificar tres momentos por los que pasa este espacio de participación bajo el liderazgo de tres Ministros de Agricultura distintos. El momento de creación y diseño del Consejo, el cual se da bajo la administración de Ramón Espinel; un momento de quiebre en el proceso debido a la ausencia de apoyo institucional durante la administración de Stanley Vera; y, una reactivación del CCS con la entrada del actual ministro Javier Ponce. De esta manera, el accionar del Consejo Ciudadano Sectorial ha estado marcado por distintos modos de gobernar y visiones de los principales directivos del Ministerio respecto al tipo de relación que se ha establecido con las organizaciones sociales del sector.

Desde el inicio de la gestión de Ramón Espinel como Ministro de Agricultura en el año 2009, este mantuvo un vínculo cercano con el sector campesino a partir de la conformación del entonces llamado Consejo Campesino, el cual sentó las bases para la posterior creación del ahora Consejo Ciudadano Sectorial (CCS). Sin embargo, el proceso de articulación con el sector campesino iniciado durante su gestión fue interrumpido tras su renuncia al Ministerio el 9 de marzo del año 2011, ocasionando un quiebre en el proceso de institucionalización del CCS.

El mecanismo causal que se propone en la presente investigación se centra en la etapa de gestión de Ramón Espinel, durante la cual se crea y diseña el CCS. De esta manera, el análisis se centra en el periodo de creación de este espacio, y busca explicar el proceso que permite la incorporación de las organizaciones sociales del sector campesino en los procesos de diseño de la política agropecuaria ecuatoriana durante el periodo 2009-2011. El MAGAP es visto como pionero en el establecimiento de este espacio de participación ciudadana y debate público ya que antes de la promulgación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en abril del año 2010, el Ministerio ya había iniciado un trabajo de articulación y diálogo con las organizaciones sociales a través del entonces llamado Consejo Campesino. Es por ello que centrar la atención en la etapa de conformación del CCS permite observar algunos elementos que resultan importantes en la comprensión de su posterior proceso de institucionalización, y ayudan a comprender las causas que llevaron al gobierno a incorporar actores no estatales en los procesos de política pública.

A continuación se presenta el mecanismo causal propuesto<sup>6</sup> y se explica cada una de las entidades que lo conforman a la luz de los instrumentos de política<sup>7</sup> que intervienen durante la etapa de diseño de este espacio de participación. Posteriormente, se hará un breve recorrido por la situación que enfrenta el CCS después de su creación, es decir durante el periodo de gestión de Stanley Vera y del actual ministro Javier Ponce. En este último punto se busca brindar algunos elementos adicionales al análisis que permitan comprender el posterior proceso de institucionalización del CCS dentro del MAGAP.

## **2. Tejiendo procesos: la creación del Consejo Ciudadano Sectorial del MAGAP**

Siguiendo a Beach y Pedersen (2013) se seleccionó la elaboración de un mecanismo causal para testear teoría (*theory testing*) con el objetivo de poner a prueba la hipótesis teórica presentada en el capítulo 1, a partir de la cual se plantea que la voluntad política posibilita la creación de un espacio de participación ciudadana no electoral al interior del aparato estatal. Utilizando como evidencias los instrumentos de política que posibilitan un tipo de

---

<sup>6</sup> Ver anexo 1 para un diagrama del Mecanismo Causal de Participación por Interfaces Cogestivas en la Política Agropecuaria del Ecuador, periodo 2009-2011.

<sup>7</sup> Ver en anexo 2 la Tabla de Instrumentos de Política que posibilitan la participación de actores no estatales en la Política Agropecuaria del Ecuador, a partir del modelo de análisis N.A.T.O.

participación no electoral en la política agropecuaria del Ecuador, se busca determinar si el mecanismo causal propuesto se encuentra presente en el caso concreto que ha sido seleccionado.

### **2.1. El compromiso político ideológico como elemento catalizador**

Como se observó en el capítulo anterior, la entrada del movimiento Alianza PAIS al poder en el año 2007 debe ser comprendida a la luz del contexto previo que se vive en el Ecuador. Un contexto marcado por una enorme inestabilidad democrática que lleva al derrocamiento de tres presidentes electos democráticamente entre los años 1996 y 2005. Respondiendo a las demandas de una reforma estatal promovida por diversos actores bajo la forma de grandes movilizaciones sociales, Rafael Correa impulsa el proyecto de la Revolución Ciudadana. El proyecto propuesto por el nuevo gobierno se aleja de los postulados neoliberales promovidos por la clase oligárquica del país, y se lanza a la construcción del cambio político por la vía de la reforma constitucional.

La Constitución Política del año 2008 retoma gran parte de las propuestas en torno al derecho de la ciudadanía a participar que se plantean en la Carta Magna de 1998, y a su vez los amplía y propone la creación de una estructura institucional que permita materializar la presencia de la sociedad civil en todos los niveles de gobierno. Si bien el texto constitucional brinda una base orientadora a la acción pública, un factor determinante en la materialización de la idea de la participación promovida por la nueva normativa es la prioridad asignada a esta por las autoridades públicas y la sociedad. En este sentido, en la presente investigación se propone observar la designación de Ramón Espinel como Ministro de Agricultura en el año 2009 como factor determinante del proceso que lleva a la creación del Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

El observar como elemento catalizador del proceso el movimiento de ideas prestando particular atención al momento en que estas convergen con los líderes políticos (Palier y Surel 2005, 9), resulta importante para comprender por qué el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) incorpora la participación de organizaciones sociales del sector campesino en los procesos de toma de decisión de la política. Así, para Goldfrank la



voluntad política<sup>8</sup> puede ser vista como una de las condiciones previas que en ocasiones suele acompañar el surgimiento de espacios de participación ciudadana al interior del aparato estatal. Esta se asocia al compromiso político ideológico de los funcionarios con la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana en los procesos de toma de decisión (Goldfrank 2006, 7). De esta manera, la entrada de Ramón Espinel al Ministerio de Agricultura puede ser vista como un catalizador del proceso que lleva a la conformación del CCS.

La designación de Ramón Espinel Martínez como Ministro de Agricultura del Ecuador el 15 de julio del año 2009 tuvo como objetivo impulsar el proyecto de Revolución Agraria propuesto como línea orientadora en el Programa de Gobierno de la Revolución Ciudadana. En el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) para el periodo 2009-2013 emitido por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) se define como objetivo de la Revolución económica, productiva y agraria que plantea alcanzar el gobierno el “superar el modelo de exclusión heredado y orientar los recursos del Estado (...) a través de la democratización del acceso al agua, tierra, crédito, tecnologías, conocimientos e información, y diversificación de las formas de producción y de propiedad” (SENPLADES 2009, 9).

El reto se encontraba entonces en materializar esta línea orientadora promovida por el nuevo gobierno, rompiendo con el enfoque de modelo de desarrollo agrario orientado al fortalecimiento de la agroindustria y de la agro exportación que había sido priorizado por el MAGAP en administraciones anteriores. Si bien durante la década de los años 60 y los años 70 el estado ecuatoriano implementa un esquema de políticas agrarias dirigido a la redistribución de la tierra<sup>9</sup>, a inicios del año 1980 y hasta el año 2006:

(...) promovieron a grandes productores mejor provistos de recursos y con posibilidades de agro exportación. Las políticas públicas han manifestado un sesgo urbano y una falta de apoyo para los pequeños y medianos agricultores; las políticas de orientación campesina (apoyo a la pequeña y mediana agricultura) prácticamente han estado ausentes o han sido débiles (MAGAP 2016a, 92).

---

<sup>8</sup> Para Goldfrank (2006) el concepto de voluntad política suele ser poco explícito y de difícil operacionalización. Para fines de la presente investigación se retoma la propuesta del autor, utilizándolo como un concepto que permite dar cuenta del compromiso político ideológico de los partidos y de los líderes con la idea de participación promovida en la Constitución Política del año 2008.

<sup>9</sup> El estado ecuatoriano implementa programas de reforma agraria en los años 1964, 1973 y 1994.

Para Vos (1984) durante la década de los años 1980 el sector rural se vio afectado por la falta de atención estatal, la falta de infraestructura básica rural, y la distribución desigual de recursos favoreciendo a grandes terratenientes (Vos 1984 en MAGAP 2016a). Durante los años 1990 se mantiene una situación de profunda injusticia en la estructura del modelo agrario del Ecuador, a partir de la definición de un esquema que busca eliminar “los obstáculos legales/institucionales que impiden la inserción del conjunto del sector en el capitalismo agroalimentario internacional, lo que supone situar a las ‘leyes del mercado’ y a la ‘competitividad’ como los elementos nucleares de las políticas agrarias” (Brassel, Herrera y Laforge 2008 en MAGAP 2016a, 53).

Hasta el año 2006, los esquemas aplicados por el Ministerio de Agricultura en torno al modelo de desarrollo del sector agropecuario se alejaron de las necesidades de pequeños y medianos productores y se enfocaron en un modelo primario exportador. La política agraria ecuatoriana “en su gran mayoría han respondido a las demandas de los grandes productores (...) más no por las necesidades específicas de los productores pequeños y medianos, que son quienes demandan intervención gubernamental” (MAGAP 2016a, 71). A partir del año 2007 se reorientó la política pública del sector agropecuario, bajo un esquema que busca devolver al estado su rol central en el proceso de regulación.

Los cambios que el gobierno ecuatoriano impulsa con la entrada del movimiento Alianza PAIS al poder en el año 2006, se plasman en la Constitución Política del año 2008 a partir del establecimiento de lineamientos que buscan reorientar la política agraria y alcanzar los objetivos nacionales en torno al desarrollo del Buen Vivir Rural. El modelo de desarrollo basado en el Buen Vivir Rural se define en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) para el periodo 2009-2013 como una estrategia que busca articular las actividades agropecuarias con otras esferas productivas vinculadas a la satisfacción de necesidades básicas. Intenta pasar a una visión más integral de la economía rural, reconociendo la importancia en la distribución de los medios de producción (SENPLADES 2009, 102 – 129), el incremento de la productividad, la ampliación de capacidades del ser humano y la innovación tecnológica; la incorporación del enfoque de derechos; la valoración de la diversidad cultural; la promoción de la cohesión social y la corresponsabilidad ciudadana; la afirmación de los derechos de la naturaleza y de la conciencia de género (SENPLADES 2013b, 22).

En este contexto, al ser designado como Ministro de Agricultura en el año 2009 Ramón Espinel asume el reto de materializar esta nueva orientación gubernamental que da énfasis a los medianos y pequeños productores es decir, a la agricultura familiar campesina. Para Luis Andrango,<sup>10</sup> presidente de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) para el periodo 2008-2012, la entrada del nuevo Ministro al MAGAP permite fortalecer el vínculo con el sector de la agricultura familiar campesina. El importante vínculo que Espinel mantenía con las organizaciones del sector campesino previo a su designación como Ministro le permitió acercar rápidamente las principales demandas del sector al modelo agrario promovido por el nuevo gobierno. De esta manera, el ministro Espinel cuenta con la confianza de un importante grupo de actores que ven sus demandas representadas en la figura de la nueva dirección del MAGAP.

Para Cristina Rosero,<sup>11</sup> asesora ministerial del MAGAP para el periodo 2010-2011, el Consejo Ciudadano Sectorial del MAGAP nace por la disposición del ministro Espinel para generar una interlocución directa del Ministerio con el sector campesino con el objetivo de agrupar sus principales demandas:

Viendo un poco en retrospectiva el proceso, y ahora también, yo creo que depende mucho de la voluntad política (...) uno puede cumplir con la ley (...) y decir [el mecanismo] está formado, están firmando, se reúnen una vez al mes y se acabó (...) En este caso el ministro Espinel era un Ministro que venía de las organizaciones campesinas, es un Ministro que ha trabajado en el tema de la lucha de la reforma agraria [por] años. Entonces, el Ministerio lo que le permitía es justamente tener la estructura institucional para hacer lo que siempre ha hecho de una manera pública, en la política pública. De hecho esos fueron los acuerdos que se tenían cuando (...) llega al Ministerio (Cristina Rosero 2016, entrevista).

Dos meses después de su posesión como Ministro, el MAGAP organiza junto a la SENPLADES los Talleres de socialización y debate ampliado del Buen Vivir Rural. El objetivo de los talleres fue la socialización de una propuesta de modelo de desarrollo basada en el Buen Vivir Rural definido en el Plan Nacional del Buen Vivir para el periodo 2009-

---

<sup>10</sup> Luis Andrango, entrevista realizada por la autora, 17 de mayo de 2016.

<sup>11</sup> Cristina Rosero, en conversación con la autora, 25 de abril de 2016.

2013. Así, entre los meses de octubre y noviembre del año 2009 se organizan ocho talleres<sup>12</sup> regionales con el objetivo de construir de manera participativa y concertada una propuesta global en torno al modelo de desarrollo rural. Los talleres contaron con la participación de más de setecientas personas<sup>13</sup> vinculadas al sector agropecuario, y se constituyeron en un espacio de encuentro y diálogo a partir del cual el MAGAP diagnostica la necesidad de generar una articulación más fuerte con las organizaciones del sector campesino.

Entre los ejes que se discuten durante los talleres se plantea la necesidad de promover la participación de todos los actores del sistema agropecuario nacional; generar capacidades y desarrollo de líderes y lideresas campesinos de asociaciones constituidas; y realizar capacitaciones asociativas y de fortalecimiento organizacional. Para ello, en ese momento se discute la posibilidad de conformar veedurías<sup>14</sup> que permitan una mayor participación y una relación de las organizaciones campesinas nacionales con las instancias de toma de decisión, en el marco del diseño de políticas públicas para el desarrollo rural. En el documento Informe de Conformación del Consejo Sectorial Campesino presentado por el MAGAP en julio del año 2010, se observa:

(...) los más de setecientos participantes identificaron como necesario la articulación de la sociedad civil, a través de las organizaciones campesinas nacionales, para la construcción de las políticas y programas que viabilicen un desarrollo rural integral. Las conclusiones generales de los talleres regionales afianzan una demanda clara por relacionar la participación ciudadana con las instancias de poder a todos los niveles (MAGAP 2010a, 1-2).

A partir de un diálogo concertado con las organizaciones sociales del sector, sus representantes transmiten al Ministerio la importancia de contar con un espacio que permita incorporar el conjunto de demandas locales en la construcción de una visión de desarrollo rural integral. El entonces Ministro de Agricultura Ramón Espinel, haciendo eco a estas demandas por parte de las organizaciones nacionales del sector agropecuario toma la decisión

---

<sup>12</sup> En el año 2009 se realizaron siete talleres y un taller específico para la incorporación del enfoque de género en la propuesta. Los talleres se realizaron en diferentes regiones, en el siguiente orden: Riobamba los días 23 y 24 de octubre; Cotacachi los días 10 y 11 de noviembre; Crucita el 13 y 14 de noviembre; Guayaquil del 18 al 19 de noviembre; el Coca, entre el 19 y 20 de noviembre; Vilcabamba, entre el 20 y el 21 de noviembre; Azogues del 25 al 26 de noviembre; y un taller para la incorporación del enfoque de género en Puyo, entre el 21 y el 22 de noviembre. Ver Informe de Talleres Regionales (MAGAP-SENPLADES 2009).

<sup>13</sup> Ver Anexo 3. Detalle de participación en Talleres de socialización y debate ampliado del Buen Vivir Rural.

<sup>14</sup> La Constitución Política de la República del Ecuador del 2008, en su artículo 100 reconoce las veedurías como un mecanismo para el cumplimiento del derecho a participar en todos los niveles de gobierno.

de organizar dos reuniones de trabajo<sup>15</sup> con los y las representantes del sector para abordar el tema. Es así como luego de ocho talleres regionales y de dos reuniones de trabajo se realiza un diagnóstico general de las demandas del sector y, en concordancia con las disposiciones establecidas en la nueva normativa, el Ministro acuerda el establecimiento de un espacio de diálogo entre el MAGAP y el sector campesino bajo la forma de un Consejo Campesino.

## **2.2. El Consejo Campesino: la articulación de dos sectores**

La creación del Consejo Campesino Nacional<sup>16</sup> puede ser vista como el primer paso por parte del MAGAP en la construcción de un espacio que posibilite una dinámica institucional que responda a las demandas de control social por parte del sector campesino. El análisis del proceso a partir del cual se va perfilando este espacio en tanto mecanismo de rendición de cuentas se hará observando la construcción de los arreglos institucionales que se definen a lo largo del proceso, y que pretenden consolidar el modo en que opera este espacio al interior del MAGAP.

El Consejo Campesino Nacional se reúne por primera vez el 30 de noviembre del año 2009 en el despacho ministerial del MAGAP. Mediante una convocatoria abierta y extensiva a todas las organizaciones del sector, el encuentro contó con la participación de un total de setenta y dos personas<sup>17</sup> (MAGAP 2010a). Presidido por el Ministro de Agricultura, con el apoyo de la SENPLADES y de un equipo técnico del MAGAP, el primer encuentro del Consejo giró en torno a la discusión del acceso a la tierra, definido como elemento central de la política de Revolución Agraria impulsada por el MAGAP. Las discusiones que se llevan a cabo durante la sesión se desarrollan en torno a una agenda conjunta de trabajo que permite una participación activa tanto del Ministerio como de las organizaciones sociales que participan del encuentro.

---

<sup>15</sup> Ver Informe de Talleres Regionales publicado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca y, por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en el año 2009.

<sup>16</sup> Inicialmente llamado Consejo de veeduría campesina e indígena (ver memorias de sesiones Consejo Campesino).

<sup>17</sup> Ver Anexo 4 para un listado de organizaciones campesinas participantes en cada sesión de Consejo Campesino.

De esta manera, bajo el slogan *La Revolución Agraria en marcha* el encuentro inicia con la socialización por parte del Ministerio del Plan Tierras,<sup>18</sup> instrumento de política que tiene como objetivo la transformación de la estructura y uso de tenencia de la tierra para desarrollar un modelo de producción agrícola que garantice la sostenibilidad, la inclusión y la productividad, en el marco de la construcción de la soberanía alimentaria. Durante la sesión se discutieron los principios y componentes del Plan Tierras propuesto en ese momento por el Ministerio, haciendo énfasis en los ejes y criterios que normarían el proceso de adjudicación de tierras en el sector.

Por su parte, las organizaciones sociales complementan la presentación realizada por el Ministerio con la presentación de una propuesta en relación al Fondo de Tierra. El Fondo de Tierra<sup>19</sup> se encuentra definido en el artículo 282 de la Constitución Política del Ecuador del año 2008 como el instrumento para normar el uso y acceso a la tierra en reconocimiento de su función social y ambiental:

Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes. El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental (República del Ecuador 2008, art. 282).

En el documento titulado Propuesta redistribución de tierras presentado por las organizaciones sociales durante la primera sesión del Consejo Campesino, se sugiere que las tierras redistribuidas por el estado sean utilizadas para la producción de alimentos. Las principales demandas que las organizaciones campesinas presentaron durante la sesión giran en torno al plan tierras, la agroecología, el apoyo a modelos de producción sostenible, el acceso al mercado y la transferencia de tecnología con base en los saberes ancestrales.

---

<sup>18</sup> Conocido como Plan de Fomento del Acceso a Tierras de los Productores Familiares en el Ecuador. También conocido como Proyecto de inversión denominado 027 - Plan de Fomento del Acceso a Tierras de los Productores Familiares en el Ecuador ó Plan Tierras del año 2010.

<sup>19</sup> La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Ancestrales fue aprobada en el Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador con 98 votos afirmativos, 3 negativos y 23 abstenciones con registro oficial del 14 de marzo de 2016. Este instrumento de autoridad establece como uno de sus fines la creación y regulación del Fondo Nacional de Tierra, dedicando el Capítulo II al abordaje del tema.

La dinámica que se desarrolla permite observar que el proceso de intercambio que se da entre ambos actores permite la socialización de iniciativas tanto del Ministerio como de las organizaciones campesinas. Así, el proceso de intercambio de información dentro del Consejo Campesino se da en ambas vías, rompiendo con la tradicional forma de intercambio *top down* implementada en años anteriores, en la que el Ministerio informaba de manera unilateral a los actores no estatales sobre su accionar. Esta dinámica se mantiene durante las siguientes cuatro sesiones de Consejo Campesino, lo que permite una participación directa de las organizaciones sociales en las discusiones en torno a la agenda ministerial y en torno a la formalización de este espacio de encuentro. Los principales acuerdos alcanzados durante las sesiones son asumidos por el MAGAP como compromisos a los cuales se da seguimiento y sobre los cuales se rinden cuentas durante los posteriores encuentros del Consejo Campesino.

Nuevamente presidida por el ministro Espinel, la segunda sesión del Consejo Campesino se lleva a cabo el 14 de diciembre del año 2009 con la participación de cincuenta y un representantes del sector campesino. Los compromisos y acuerdos alcanzados durante la primera sesión del consejo en torno al acceso a la tierra, sientan las bases para que durante este segundo encuentro se discuta la necesidad de conformar una veeduría de tierras al interior del Consejo Campesino. La propuesta se centra en crear un grupo de trabajo con el objetivo de dar forma a la iniciativa del Fondo de Tierra y a la elaboración de una nueva estructura para el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), hasta el momento a cargo del proceso de legalización y adjudicación de tierras en el país.

Si bien en este punto no se alcanza un consenso respecto a la conformación de un espacio de trabajo para el seguimiento y veeduría del proceso de adjudicación de tierras, las discusiones abren el debate en torno a la necesidad de regular la dinámica participativa al interior del Consejo Campesino. En este punto, el MAGAP presenta el documento Propuesta de Institucionalización del Consejo de Participación Campesina e Indígena en las Políticas Agrarias en el que se sugiere regular el proceso participativo, pasando de una convocatoria extensiva y abierta que permite la participación de todos los ciudadanos y las ciudadanas vinculadas al sector, a una participación limitada a las organizaciones nacionales que han participado hasta el momento del espacio. Se propone que cada organización seleccione a dos delegados que les representen en el espacio, y que el proceso de selección se realice siguiendo criterios de paridad de género.

Así mismo, se propone la creación de una Comisión de Tierras y una Comisión de Comercialización que funcionen con la participación de técnicos del MAGAP y de las organizaciones sociales; la conformación de un espacio de recepción de denuncias ciudadanas; y el trabajo articulado con la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria (CNSA)<sup>20</sup> instancia encargada de la generación de propuestas participativas en materia de soberanía alimentaria. Es importante hacer notar que de acuerdo a las memorias de sesión del Consejo Campesino, tanto la CNSA como la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPPC)<sup>21</sup> fueron las dos instituciones estatales que, junto a la SENPLADES, participaron de manera activa del espacio del Consejo Campesino.

Esta primera propuesta que busca regular el número de participantes por organización que componen el espacio es debatida con las organizaciones participantes. En este punto se decide mantener la convocatoria abierta y en su lugar realizar un trabajo de difusión del trabajo que se hace desde el Consejo Campesino, extendiendo la invitación a otras organizaciones del sector que hasta el momento no han participado del espacio. Así, las organizaciones sociales reconocen la importancia de ampliar el espacio público a partir de la incorporación de una mayor cantidad de organizaciones, con el fin de fortalecer la dinámica de relacionamiento que se había venido gestando a través de este espacio.

Si bien la regulación de los criterios de participación no es prioridad en este punto, el debate sobre la regulación del espacio de encuentro es retomado por las organizaciones sociales durante la sesión del 25 de enero del año 2010. En esta sesión de Consejo Campesino las organizaciones nacionales expresan su preocupación respecto a la necesidad de generar mecanismos para el seguimiento y monitoreo de los acuerdos alcanzados. Hasta el momento, el Consejo Campesino se conforma como una interfaz que posibilita la socialización y el debate de las principales iniciativas y programas del MAGAP, articulándolos con propuestas

---

<sup>20</sup> De acuerdo a la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria (LORSA) los miembros de la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria (CNSA) fueron posesionados legalmente por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en agosto del año 2009. La CNSA pasa a llamarse Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA) en consideración de la disposición general segunda de la LORSA, ley que en su artículo 32 define el espacio como una instancia de debate, deliberación, veeduría y generación de propuestas en esta materia que tiene el carácter de Consejo Sectorial Ciudadano del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana.

<sup>21</sup> Actual Secretaría Nacional de Gestión de la Política de acuerdo al Decreto Ejecutivo Nro.1522 de mayo de 2013.



presentadas por las organizaciones sociales. Esto permite que se desarrolle un proceso de colaboración informativa y de seguimiento de la política agraria. Sin embargo las organizaciones campesinas manifiestan su preocupación respecto al grado de incidencia que tienen los acuerdos alcanzados en los procesos de la política agraria.

Así, las organizaciones sociales presionan para trabajar en la construcción de un espacio fortalecido en el que los debates y compromisos adquiridos incidan en las principales decisiones de la política agraria:

(...) el 25 de Enero de 2010 a la luz del tercer Consejo, las organizaciones campesinas exigen fortalecer este espacio y dar el salto desde la socialización de propuestas y programas hacia un verdadero análisis y construcción de políticas. En este contexto, la organización nacional lidera el debate sobre dos temas principales. Por una parte la construcción de la nueva estructura del MAGAP, incluyendo en esta, la construcción crítica del desarrollo rural territorial. Por otro, el establecimiento del Consejo Campesino que contemple tanto mesas de trabajo técnico para la construcción de propuestas consensuadas, como el establecimiento de veedurías temáticas que transparenten la gestión (MAGAP 2010a, 4).

De esta manera, durante la tercera sesión del Consejo Campesino se consolida la Veeduría de Tierras<sup>22</sup> con el apoyo de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPPC) como parte de los programas impulsados por la SPPC en el marco del Sistema Nacional de Acción Ciudadana (SINAC). Entre los objetivos que tiene la SPPC se encuentra el acompañamiento a iniciativas ciudadanas de procesos de veedurías y observatorios, donde la SPPC apoya política y técnicamente a organizaciones y movimientos sociales en su derecho a participar e incidir en la toma de decisiones. Durante la sesión, representantes de la Secretaría de los Pueblos manifiestan la existencia de recursos<sup>23</sup> en la institución que pueden ser destinados a la conformación de una veeduría a la entrega de tierras.

Otro paso importante es la formalización de una mesa de trabajo de agroecología compuesta por técnicos del MAGAP y por delegados de las organizaciones que participan del Consejo

---

<sup>22</sup> La propuesta de conformación de una veeduría para el seguimiento a los procesos de adjudicación de tierras se venía discutiendo desde la segunda sesión del Consejo Campesino, celebrada el 14 de diciembre del año 2009. Sin embargo, hasta el momento no se había logrado consolidar su constitución.

<sup>23</sup> Ver Anexo 5. Detalle presupuestal Sistema Nacional de Acción Ciudadana periodo 2009-2011.

Campesino. Las organizaciones que conforman la mesa son la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro (CNC Eloy Alfaro), la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), el Colectivo Agroecológico, el Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales (CAFOLIS), y el Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca (MAGAP).

Durante la cuarta sesión del Consejo Campesino celebrada el 9 de marzo del año 2010, la Mesa de Trabajo de Agroecología presenta los resultados del trabajo desarrollado luego de tres encuentros. La comisión que forma parte de la mesa define como principal propósito de este espacio de trabajo la elaboración de propuestas en agroecología que puedan ser incorporadas a las políticas del Ministerio. Para ello, las propuestas que se elaboran buscan seguir los lineamientos establecidos dentro de la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural. Los temas tratados durante las sesiones de trabajo de la mesa apuntan a la incorporación de la agroecología como eje transversal de los objetivos, líneas estratégicas, planes y programas del MAGAP. Entre las propuestas se observa la incorporación de la temática en la malla curricular de las Escuelas de la Revolución Agraria (ERAs), la creación de un Programa Nacional de Apoyo a la Agro Ecología, y la socialización de la propuesta del Sistema de Innovación Tecnológica Participativa Agropecuaria (SITPA). Para el Ministerio, la consolidación de esta mesa de trabajo representa un importante avance en el fortalecimiento del Consejo Campesino como espacio de participación ciudadana:

En este consejo, la mesa mixta de trabajo sobre agroecología supera la fase de incorporación de recomendaciones e inicia la construcción de una propuesta de inversión plurianual para el desarrollo del programa nacional de agroecología. En este contexto, la mesa de trabajo establece de manera participativa las metas, objetivos y actividades que fortalezcan la producción agroecológica, incluyendo líneas de crédito para su consolidación y mercados para su comercio. Con este grupo de trabajo, el Consejo Campesino consolida de forma tangible la ejecución de espacios participativos y constructivos en el Estado (MAGAP 2010a, 4-5).

Con el apoyo de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPPC) se forman tres nuevos grupos de veeduría campesina para acompañar la gestión del Plan Tierras, el Banco Nacional de Fomento (BNF) y el INDA. El Consejo Campesino determina que estos espacios funcionen de manera autónoma, con representantes designados

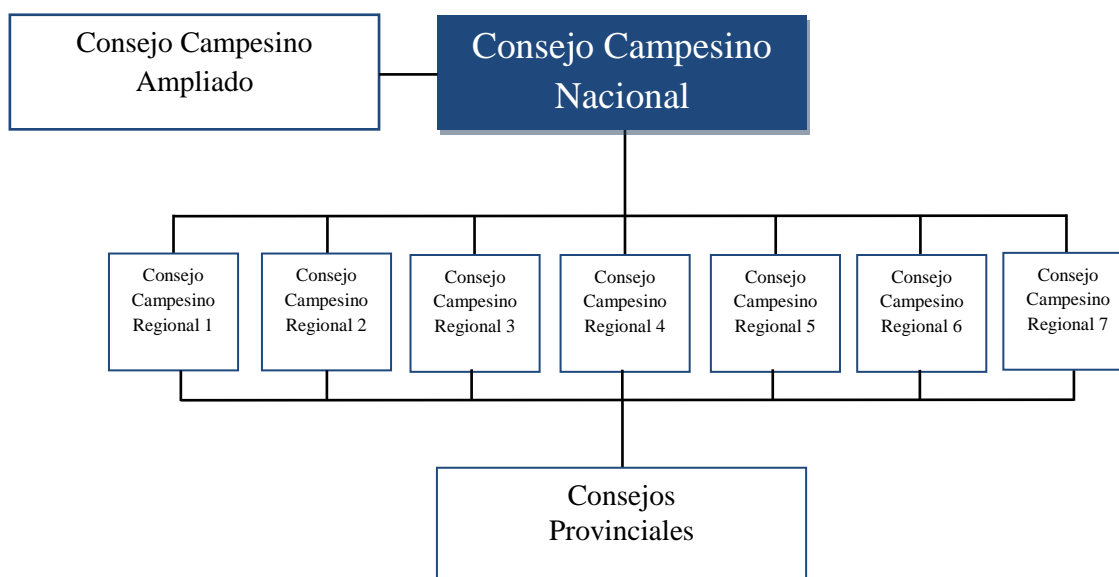
por las organizaciones nacionales, y cuenten con un punto de contacto dentro del Ministerio para el seguimiento y la consolidación de las propuestas (MAGAP 2010a, 5).

La conformación de las veedurías y las mesas de trabajo representan un importante avance en la consolidación de espacios que permiten tomar decisiones operativas de forma conjunta entre delegados de las organizaciones sociales y representantes del MAGAP. El establecimiento de estos espacios permite definir canales de comunicación para visibilizar las demandas del sector en una lógica *bottom up*, canalizando la información desde las organizaciones sociales hacia los espacios de toma de decisión de la política.

La consolidación de las veedurías posibilita que se retome la discusión en torno a la propuesta de regulación del Consejo Campesino presentada por el MAGAP en sesiones anteriores. En esta ocasión la Propuesta de Institucionalización del Consejo de Participación Campesina e Indígena en las Políticas Agrarias es dejada en manos de las organizaciones sociales para su evaluación y posterior debate durante la siguiente sesión del Consejo Campesino. Así, el Ministerio busca responder a las presiones que ejercen las organizaciones durante las últimas sesiones del Consejo Campesino, en las que se exige que la regulación de la dinámica participativa surja de un trabajo conjunto con las organizaciones del sector que permita la definición de las reglas que guiarán el proceso de formalización del espacio.

La quinta sesión del Consejo Campesino celebrada el 19 de mayo del año 2010 cuenta con la participación de 53 personas y tiene como principal objetivo dialogar sobre la construcción y el funcionamiento de este espacio. Las discusiones en torno a la conformación del Consejo Campesino llegan a un consenso en el que se propone la estructura presentada a continuación (figura 3.1.) para el espacio:

Figura 3.1. Estructura del Consejo Campesino del MAGAP



Fuente: con base en memorias de sesión del Consejo Campesino del MAGAP

La estructura propuesta busca extender el accionar del Consejo Campesino a nivel territorial a partir de la conformación de un Consejo Ampliado que se reunirá dos veces por año con convocatoria abierta; el Consejo Campesino Nacional, conformado por organizaciones nacionales que se reunirán con una frecuencia mensual; los Consejos Campesinos Regionales; y, el Consejo Campesino Provincial, con representación de las organizaciones locales convocadas mensualmente (MAGAP 2010a, 6). Es importante mencionar que en el momento en que se define esta estructura, el Consejo Campesino había instalado tan solo unos días antes dos Consejo Campesinos Provinciales que funcionan en las provincias de Tungurahua y Chimborazo desde el 13 de mayo del año 2010.

Durante la sesión también se definen como objetivos del Consejo Campesino la construcción de un espacio para discutir, debatir, argumentar y consensuar las políticas del MAGAP; evaluar y reorientar las acciones; y, acordar responsabilidades conjuntas entre el Ministerio y las organizaciones representantes en la implementación de las políticas. Para cumplir con estos objetivos, se acuerda la creación de cuatro instrumentos de organización<sup>24</sup> que permitan articular las actividades, a saber; una Secretaria Técnica; Mesas Técnicas de Trabajo; un Área de Fortalecimiento de las Organizaciones, y un Área de Seguimiento y Evaluación compuesta por las veedurías temáticas (MAGAP 2010a, 5).

<sup>24</sup> Ver Anexo 6. Instrumentos de organización articuladores de la dinámica participativa del Consejo Campesino

La Secretaría Técnica estaría compuesta por siete miembros, un Secretario General cambiante, y tendría como funciones la elaboración de memorias, la realización de las convocatorias del Consejo, y el seguimiento de los compromisos establecidos durante las sesiones de Consejo. Por su parte, el Área de Seguimiento y Evaluación, compuesta por siete miembros, se encargaría del seguimiento a la ejecución y transparencia de procesos, y participará en las mesas de trabajo. Las Mesas Técnicas de Trabajo estarían conformadas por delegados de las organizaciones sociales seleccionados por el pleno del Consejo, a la fecha se encuentran conformadas las mesas de trabajo de Agroecología; Tierras; y, Bosques y Reforestación. Finalmente, el Área de Fortalecimiento de las Organizaciones brindaría apoyo al desarrollo de áreas clave para el Consejo Campesino, a través de la colaboración de profesionales y expertos seleccionados por concurso.<sup>25</sup>

En este punto se consolida una propuesta de regulación que estructura la dinámica participativa al interior del Consejo Campesino. Si bien la propuesta se elabora de manera conjunta entre el Ministerio y las organizaciones sociales, los y las representantes del sector presionan para que antes de iniciar un trabajo de articulación en territorios se lleve a cabo un proceso de regulación y fortalecimiento de la representatividad y de la participación del Consejo Campesino Nacional (MAGAP 2010a, 6). Considerando que tan sólo un mes antes del último encuentro del Consejo Campesino se promulga la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) de abril del año 2010, para consolidar los esfuerzos que se habían realizado hasta el momento e incorporar las nuevas disposiciones normativas, el Ministerio propone la organización de un Taller de Construcción Participativa de Acuerdos de Funcionamiento del Consejo Campesino Nacional.

### **2.3. Definiendo las reglas del juego**

El Taller de Construcción Participativa de Acuerdos de Funcionamiento del Consejo Campesino Nacional se llevó a cabo el 24 de junio del año 2010, y contó con la participación de setenta y cuatro delegados nacionales y provinciales de las organizaciones campesinas (MAGAP 2010a, 6). El taller se centró en la socialización de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), y en la definición conjunta entre las organizaciones sociales y el MAGAP

---

<sup>25</sup> Ver memorias de sesión del Consejo Campesino del 19 de mayo del año 2010.

de la estructura, visión, organización y funcionamiento del Consejo Campesino considerando la nueva normativa. El trabajo que se venía realizando al interior del Consejo Campesino en torno a la regulación de su dinámica participativa genera el contexto ideal para que tan sólo un mes después de la promulgación de la LOPC, se lograra incorporar este nuevo instrumento al proceso de diseño de este espacio de rendición de cuentas.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) promulgada el 20 de abril del año 2010, es el instrumento de política encargado de regular la dinámica participativa en el Ecuador. La LOPC forma parte de los instrumentos de autoridad que de acuerdo a las disposiciones transitorias<sup>26</sup> de la Constitución Política, debió ser creado en un periodo máximo de 360 días desde la entrada en vigencia del nuevo texto constitucional en el año 2008. Como se observó en detalle en el capítulo II, la LOPC reconoce y regula la conformación de una serie de instrumentos de participación ciudadana que tienen como objetivo propiciar la participación ciudadana en los distintos niveles de gobierno.

La socialización de este instrumento de política en este momento del proceso de conformación del Consejo resulta determinante para lograr un consenso sobre el tipo de mecanismo que debía constituirse para asegurar la participación ciudadana en la política agraria, tomando en consideración los esfuerzos que se habían realizado hasta el momento para lograr una articulación de las organizaciones campesinas con el MAGAP. Así, el Ministerio aborda las principales dudas que surgen entre los y las representantes del sector:

(...) si bien las organizaciones campesinas nacionales consideran importante que el Consejo Campesino sea permanente y que, adicionalmente, se garanticen los fondos necesarios que viabilicen una participación constante, su reconocimiento como Consejo Sectorial Ciudadano en el marco legal pertinente enciende la duda sobre si este espacio podría aún garantizar la autonomía necesaria para el debate, el seguimiento y el control de la ejecución del MAGAP (MAGAP 2010a, 7-9)

En un primer momento se llevó a cabo un proceso de socialización del contenido de la LOPC, en el que se detallaron los principios y las potencialidades de los Consejos Ciudadanos Sectoriales. Una vez revisado el marco constitucional y normativo que brinda los lineamientos

---

<sup>26</sup> Ver disposición transitoria PRIMERA de la Constitución Política de la República del Ecuador del año 2008.

a seguir para la conformación de estos nuevos mecanismos de participación, se establecieron seis mesas de trabajo en las que participaron las organizaciones sociales del sector, con el objetivo de trabajar en torno a dos preguntas guía: 1. ¿Cómo debería estructurarse el Consejo Ciudadano Sectorial? y; 2. ¿Cómo debería funcionar a nivel nacional y territorial? Es a partir de un proceso de debate en las mesas de trabajo que se llega a un consenso en torno al establecimiento del Consejo Campesino como Consejo Ciudadano Sectorial. Se determina también la importancia de extender el accionar del Consejo a nivel provincial, y la necesidad de definir los reglamentos de funcionamiento y de participación detallando las estrategias de convocatoria y los requerimientos de acreditación de los representantes que se implementaran.

Estos acuerdos representan un importante avance, pero aún resulta necesario llegar a consensos respecto el funcionamiento y la estructura operativa del Consejo Ciudadano Sectorial, considerando las nuevas disposiciones establecidas en la LOPC. Para ello, se toma la decisión de extender el proceso de debate en torno a las dos preguntas establecidas durante las mesas de trabajo a las organizaciones del sector campesino a partir de una consulta ampliada. La consulta ampliada se celebra entre el 24 de junio y el 8 de agosto del año 2010, y con el apoyo de las organizaciones campesinas nacionales se socializan las dos preguntas y se abre el debate con las organizaciones de base en los territorios. Los resultados de este proceso son enviados al MAGAP para la conformación de un informe en el cual se unifican los principales acuerdos alcanzados.

#### **2.4. El Consejo Sectorial Ciudadano del MAGAP**

El 13 de octubre del año 2010 el MAGAP envía al Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados (MCPGAD)<sup>27</sup> el Informe de Consideraciones y Acuerdos para el Establecimiento del Consejo Sectorial Ciudadano Nacional del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. En ese momento, el Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados es la institución encargada de coordinar los procesos interinstitucionales del gobierno para construir el poder ciudadano y vincular a todos los ámbitos de los poderes del estado. Tiene como atribución el formalizar la

---

<sup>27</sup> En este punto resulta importante aclarar que en el año 2013, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1522 se dispone la fusión por absorción de la Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, y el Ministerio Coordinador de la Política en la actual Secretaría Nacional de Gestión de la Política.

existencia de espacios mixtos para la participación en los asuntos públicos y cohesionar iniciativas locales, regionales y nacionales para el ejercicio del buen gobierno.<sup>28</sup>

En el Informe de Consideraciones y Acuerdos para el Establecimiento del Consejo Sectorial Ciudadano Nacional se oficializa la constitución del Consejo Campesino como Consejo Sectorial Ciudadano (CSC)<sup>29</sup> del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca con fecha del 29 de septiembre de 2010. La presentación de este informe representa un paso importante en la formalización del Consejo Ciudadano Sectorial como espacio de participación en los procesos de políticas sectoriales del MAGAP, ya que condensa los principales consensos alcanzados como resultado de las cinco sesiones del Consejo Campesino realizadas entre noviembre del año 2009 y mayo del año 2010, el taller de construcción de la propuesta de Consejo Sectorial Ciudadano y las seis mesas de trabajo del 24 de junio de 2010, y la consulta abierta a la sociedad civil organizada del 24 de junio al 8 de agosto del mismo año. Así, se alcanza la construcción de un espacio de diálogo fortalecido, a partir de un proceso que concluye con una clara definición de los principios, naturaleza, estructura y composición del CSC. A continuación se detallan los principales consensos alcanzados en torno a la conformación de este espacio, de acuerdo a la información presentada en el Informe de Consideraciones y Acuerdos para el Establecimiento del Consejo Sectorial Ciudadano Nacional.

El accionar del Consejo Sectorial Ciudadano del MAGAP se orienta de acuerdo a los principios<sup>30</sup> definidos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Se acuerdan como objetivos de este espacio 1. consolidar el ejercicio de la política agraria en principios democráticos, participativos, pluralistas, deliberativos y tolerantes en función de optimizar la aplicación y los resultados de las políticas públicas y el desarrollo rural; 2. promover y fortalecer una cultura de participación campesina organizada en las entidades públicas para garantizar el Buen Vivir Rural, el Desarrollo Rural y la Soberanía Alimentaria; 3. implementar la participación directa en las diferentes funciones del MAGAP y a todos los niveles, por medio de los mecanismos previstos en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana; 4. proponer, promover y facilitar procesos de debate y deliberación pública sobre temas de competencia del MAGAP; 5. propiciar la formación en ciudadanía,

---

<sup>28</sup> Ver Acuerdo Ministerial MCPGAD-DAJ-2011-008 de mayo 2011.

<sup>29</sup> Actualmente llamado Consejo Ciudadano Sectorial (CCS).

<sup>30</sup> Ver Anexo 7. Principios rectores del Consejo Campesino Nacional del MAGAP.



derechos humanos, transparencia, participación social y combate a la corrupción para fortalecer la cultura democrática de los campesinos y campesinas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos y montubios, así como estimular las capacidades para el ejercicio y exigibilidad de derechos en el marco de las políticas nacionales sectoriales competencia del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP 2010c, 5).

El CSC se define como un espacio autónomo, que se auto convoca ordinariamente cada tres meses para trabajar en torno a agendas definidas de manera participativa y, en caso de requerirlo, tiene la potestad de convocar a sesiones extraordinarias. Su accionar se establece tanto a nivel nacional como regional, con el objetivo de dar respuesta a las demandas territoriales a partir de la incorporación de las organizaciones locales del sector campesino. De la composición del Consejo, se acuerda que este sea conformado por un total de cincuenta ciudadanos y ciudadanas provenientes del sector agrícola, ganadero, pesquero y acuícola, de acuerdo a los siguientes porcentajes de conformación:

Tabla 3.1. Composición del Consejo Sectorial Campesino (CSC) del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

Instituciones representadas en el CSC	Porcentaje (%)	Número de participantes	Voz	Voto
Organizaciones campesinas nacionales	70	35	x	x
Gremios	13	7	x	x
Consumidores	10	5	x	x
ONGs	5	2	x	
Académicos, expertos, institutos de investigación	2	1	x	
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>50</b>		

Fuente: MAGAP (2010). Informe de Consideraciones y Acuerdos para el Establecimiento del CCS.

Las y los participantes provenientes de las organizaciones del sector campesino, de los gremios y de la sociedad civil organizada (consumidores) tienen voz y voto en el pleno del Consejo. Los derechos y responsabilidades de organizaciones no gubernamentales (ONG),

académicos y expertos se limitan a la voz dentro del espacio deliberativo, pero no tienen el derecho a votar sobre las decisiones y acuerdos que allí se toman. Para participar en el espacio del Consejo, las organizaciones campesinas nacionales deben demostrar siete años de trabajo en el sector campesino, y deben acreditar a sus delegados (oficiales y suplentes) los cuales estarán designados por un periodo mínimo de un año.

Con el fin de cumplir con el objetivo de debatir en torno a la política agraria y construir propuestas de política pública, el Consejo Sectorial Ciudadano Campesino Nacional se organiza a partir de tres espacios: mesas técnicas temáticas de trabajo; veedurías; y espacios de fortalecimiento de participación ciudadana y control social. Las mesas técnicas temáticas de trabajo son de carácter mixto, compuestas por representantes de las organizaciones sociales y demás actores participantes del espacio. Su principal objetivo es la construcción de propuestas, programas y proyectos para la ejecución de políticas públicas. Por su parte, las veedurías son espacios autónomos compuestos por delegados de las organizaciones campesinas y otros representantes de la sociedad civil organizada. Tienen como objetivo asegurar la transparencia en los procesos e informar de manera permanente al Consejo Sectorial Ciudadano. Finalmente, los espacios de capacitación en derechos ciudadanos que tienen como objetivo fortalecer los habilidades de participación ciudadana y control social de los representantes del CSC, tal como lo establece la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en su artículo 39. En el informe se dispone que el trabajo y los acuerdos alcanzados a escala nacional sean socializados en territorio a través de la conformación de un Consejo Sectorial Ciudadano Campesino Provincial en cada una de las veinticuatro provincias.

Todo el trabajo que se venía realizando con el sector campesino en torno a la construcción del Consejo se consolida con la firma del Acuerdo Ministerial Nro. 095 en el año 2011. Este instrumento recoge los acuerdos alcanzados a lo largo del proceso de conformación del Consejo en torno a la naturaleza, composición, estructura, y competencias del Consejo detallados anteriormente. De acuerdo a Cristina Rosero,<sup>31</sup> asesora ministerial en el MAGAP durante la gestión del ministro Espinel, el resultado alcanzado durante los talleres se materializa en un acuerdo ministerial que se firma en un acto público en el que participan la entonces Ministra de la Política Doris Soliz Carrión, un delegado de la SENPLADES, y el Ministro de Agricultura Ramón Espinel encabezando este triángulo con las organizaciones

---

<sup>31</sup> Cristina Rosero, entrevista realizada por la autora, 25 de abril de 2016.

campesinas. Para Rosero, este fue un acto con una carga simbólica importante, ya que permitió consolidar el espacio al visibilizar el proceso que se venía realizando al interior del MAGAP.

Si bien el Acuerdo Ministerial Nro. 095 del año 2011 recoge y mantiene los consensos alcanzados hasta el momento en las sesiones de trabajo del Consejo, este incorpora algunas nuevas disposiciones. En el artículo 5 de este acuerdo, se reconoce la participación de dos delgados del Consejo Ciudadano Sectorial en la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir. La Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir es definida en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) del año 2010 como espacio de consulta y diálogo directo entre el estado y la ciudadanía para la formulación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo al artículo 50 de la LOPC, la Asamblea es convocada por el Consejo Nacional de Planificación, y está compuesta por delegadas y delegados de las asambleas locales de participación, de cada consejo ciudadano sectorial y de las organizaciones sociales nacionales.

Además, este instrumento de autoridad amplía las disposiciones en cuanto a la organización y la composición del Consejo. En el Acuerdo Ministerial Nro. 095 se determina que los Consejos tanto nacionales como provinciales sesionaran anualmente, un mínimo de tres veces y un máximo de doces veces a partir de la celebración de asambleas nacionales. En su artículo 13, se menciona que el Consejo Nacional incluirá a los miembros de la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria en función de las disposiciones estipuladas en el artículo 32 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria. De los treinta y cinco miembros representantes de las Organizaciones Nacionales de Agricultores, Ganaderos, Acuicultores y Pescadores, veinticuatro serán representantes de los Consejos Sectoriales Provinciales enviados al Consejo Sectorial Nacional.

En el acuerdo se perfila una composición más amplia del Consejo Ciudadano Sectorial Nacional, a partir de una Asamblea General, máximo espacio de debate y toma de decisión conformada por todos los delegados permanentes. Las Mesas Temáticas de Trabajo y las Mesas de Gestión y Seguimiento de Programas y Proyectos, ambas encargadas del desarrollo de propuestas y el seguimiento a iniciativas, conformadas por un máximo de diez miembros de la Asamblea General del Consejo. Finalmente, las Mesas de Veeduría conformadas por un

máximo de veinticuatro miembros que apoyan en la consolidación de los procesos de transparencia, seguimiento de ejecución y rendición de cuentas, de temas específicos establecidos por la Asamblea General del Consejo.

Otro elemento importante que se incorpora al Acuerdo Ministerial Nro. 095 es lo referente al presupuesto destinado a las actividades del Consejo Sectorial Ciudadano. En el artículo 7 de dicho acuerdo, se dispone que el presupuesto para el ejercicio de las actividades del Consejo sea incluido en el presupuesto ministerial, en respuesta a las disposiciones señaladas en el artículo 52 de la LOPC. Si bien por primera vez se hace referencia al presupuesto destinado para el ejercicio de las actividades del Consejo Sectorial Ciudadano, aún no hay claridad en este aspecto. En una entrevista Ramón Espinel,<sup>32</sup> ministro de agricultura del Ecuador entre julio del año 2009 y marzo del año 2011, menciona que durante su gestión las actividades del Consejo Campesino son financiadas de diversas partidas del presupuesto general del MAGAP, generando grandes desafíos debido a la ausencia de partidas específicas del presupuesto ministerial para el funcionamiento del Consejo. Por este motivo, no se encontraron detalles específicos sobre los recursos financieros que fueron destinados a este espacio entre los años 2009 y 2011, ya que las disposiciones normativas e internas al respecto eran muy generales.

A pesar de no contar con una partida presupuestaria específica, es importante notar que durante la gestión de Ramón Espinel existe un claro apoyo por parte del MAGAP a las actividades realizadas por el CSC. Por un lado, las memorias de sesiones del Consejo dan cuenta de que el Ministerio asigna un equipo de trabajo permanente a cargo de la organización de las sesiones y del seguimiento de los acuerdos pactados. Un detalle que llama la atención es que el ministro Espinel participa de manera activa en casi todas las sesiones del Consejo, y las reuniones tienen lugar en las instalaciones del Ministerio. Estos elementos brindan evidencia fuerte para poder inferir que el MAGAP destina recursos del presupuesto ministerial a las actividades del Consejo.

El proceso de fortalecimiento del Consejo Ciudadano Sectorial concluye con la reestructuración del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, a partir de la modificación de su Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. El MAGAP

---

<sup>32</sup> Ramón Espinel, entrevista realizada por la autora, 23 de junio de 2016.

incorpora a su estructura orgánica tres Viceministerios, a saber; el Viceministerio de Agricultura y Ganadería; el Viceministerio de Acuicultura y Pesca;<sup>33</sup> y el Viceministerio de Desarrollo Rural. El Viceministerio de Desarrollo Rural es creado mediante Acuerdo Ministerial Nro. 007 del 7 de enero del año 2011, en el cual se le atribuye como misión la gestión estratégica en la aplicación de las políticas y el control de las actividades correspondientes al desarrollo rural. El Viceministerio de Desarrollo Rural tiene como competencias la gestión técnica de tierras y reforma agraria; riego y drenaje; gerenciamiento de redes de comercialización e innovación. De acuerdo a la disposición transitoria, una vez designado el Viceministro de Desarrollo Rural este llevará a cabo el proceso de definición de las unidades administrativas, procesos, productos y servicios de éste Viceministerio. Más adelante se observará como la creación del Viceministerio de Desarrollo Rural representa un evento determinante en el posterior proceso de institucionalización del Consejo en el Ministerio.

Hasta aquí, el MAGAP logra crear una serie de condiciones normativas e institucionales que permiten fortalecer el espacio de participación, pasando de un Consejo Campesino en el que las reglas de relacionamiento son difusas y dependen en gran medida de acuerdos informales y de la voluntad de los actores que participan del espacio, a un Consejo Ciudadano Sectorial fortalecido a partir de una serie de arreglos institucionales que buscan afianzar la permanencia del espacio dentro del Ministerio. El proceso de diseño de este espacio culmina con la creación de una estructura que organiza la composición del Consejo, define sus atribuciones y alinea su accionar a la normativa nacional existente en la materia y le otorgan un espacio en la estructura ministerial.

La composición y el modo de funcionamiento del Consejo permiten observar un proceso de control que se da a partir de la creación de puntos de contacto entre la sociedad civil y el estado. Como mecanismo impulsado por el gobierno (control horizontal) en diálogo constante con la sociedad civil (control vertical) el Consejo Sectorial Campesino busca incorporar a los ciudadanos como elementos de control en el proceso de política, a partir de lo que Isunza y Olvera (2006) definen como una interfaz política que genera un tipo relación cogestiva entre estado y sociedad, en la que la información se intercambia de un lado y del

---

<sup>33</sup> Mediante Acuerdo Ministerial No. 640 de 2 de diciembre del 2010, publicado en el Registro Oficial No. 370 de 25 de enero del 2011, se reforma el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MAGAP, con la creación del Viceministerio de Acuicultura y Pesca.

otro. El CCS aparece en su diseño, como un tipo de interfaz temática que permite una conexión transversal entre sociedad y estado, y posibilita la puesta en marcha de procesos deliberativos en torno a la política agropecuaria.

Los esfuerzos alcanzados hasta este momento para dar forma a este nuevo espacio de relacionamiento se ven debilitados tras la renuncia de Ramón Espinel a su cargo como Ministro de Agricultura en marzo del año 2011. Al asumir la dirección del MAGAP el ministro Stanley Vera, el apoyo por parte del MAGAP a este espacio se ve suspendido por un periodo de aproximadamente diez meses. Así, los acuerdos alcanzados a la fecha en torno al diseño de esta interfaz socioestatal observan un debilitamiento debido a la falta del apoyo institucional necesario para vincular las negociaciones que se dan en el Consejo a las decisiones de política agraria que se toman durante este periodo. En la siguiente sección se profundizará más al respecto, y se verá que los esfuerzos realizados hasta el momento crean las condiciones que permiten dar continuidad al proceso cuando asume la dirección del MAGAP el actual ministro de agricultura Javier Ponce.

### **3. El Consejo Ciudadano Sectorial durante el periodo 2011-2015**

Si bien el interés de la presente investigación radica en analizar el proceso a partir del cual se establece un mecanismo de *accountability* transversal al interior del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, para comprender el posterior proceso de institucionalización del CCS resulta importante observar la manera en que los acuerdos alcanzados durante la gestión de Ramón Espinel influyen en su accionar luego de su renuncia al Ministerio.

En mayo del año 2011, aproximadamente tres meses después de la renuncia de Ramón Espinel al Ministerio, asume la dirección del MAGAP Stanley Vera. Durante su gestión se da seguimiento al proceso de reestructuración del Ministerio iniciado durante la gestión de Ramón Espinel. Es así como, mediante Acuerdo Ministerial Nro. 281 del 29 de julio del año 2011, se expide un nuevo Estatuto Orgánico por Procesos en el que el MAGAP es observado como:

(...) la institución rectora del multisector, para regular, normar, facilitar, controlar y evaluar la gestión de la producción agrícola, ganadera, acuícola y pesquera del país; promoviendo

acciones que permitan el desarrollo rural y propicien el crecimiento sostenible de la producción y productividad del sector impulsando al desarrollo de productores, en particular representados por la agricultura familiar campesina, manteniendo el incentivo a las actividades productivas en general (MAGAP 2011c, 4)

Con el fin de cumplir con su misión institucional, el MAGAP orienta su accionar a la gestión estratégica del desarrollo rural, la agricultura y ganadería, y la acuicultura y pesca, a partir de la generación de productos y servicios que brinden valor agregado al multisector. Dentro de la estructura ministerial, el Viceministerio de Desarrollo Rural<sup>34</sup> es el encargado de la gestión de las políticas y del control de las actividades correspondientes al desarrollo rural del multisector. Para ello, se estructura en cuatro subsecretarías temáticas, a saber; la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria; la Subsecretaría de Riego y Drenaje; la Coordinación General de Redes Comerciales; y, la Coordinación General de Innovación.

La Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria se encarga de las políticas vinculadas al acceso, distribución, redistribución, reagrupamiento, legalización y uso de la tierra integrado a planes productivos. Por su parte, la Subsecretaría de Riego y Drenaje ejerce la rectoría, planificación, regulación y, seguimiento de la gestión integral del riego y drenaje a nivel nacional. La Coordinación General de Redes Comerciales impulsa estrategias para la comercialización alternativa de alimentos provenientes de pequeños y medianos productores. Finalmente, la Coordinación General de Innovación promueve la reactivación productiva, el emprendimiento y la innovación participativa de los pequeños y medianos productores mediante estrategias que permitan rescatar y transmitir los saberes locales y ancestrales, y los nuevos desarrollos en cuanto a gestión de sistemas productivos campesinos, asociatividad rural e implementación de mejores prácticas (MAGAP 2011c). El Viceministerio cuenta además con una unidad técnica de coordinación y seguimiento que se encarga de monitorear y vincular las actividades de las subsecretarías y coordinaciones que conforman el Viceministerio.

La consolidación de la nueva Estructura Orgánica por Procesos del Ministerio mediante la firma del Acuerdo Ministerial Nro. 281 del año 2011 es la única actividad realizada durante el periodo de gestión de Stanley Vera que, como se verá más adelante, incide en el accionar del

---

<sup>34</sup> Ver Anexo 8: Estructura del Viceministerio de Desarrollo Rural con base al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MAGAP.

Consejo Ciudadano Sectorial. Así, entre mayo del año 2011 y febrero del año 2012 las actividades del CCS se vieron debilitadas, las organizaciones sociales no tuvieron apoyo por parte del Ministerio para llevar a cabo las reuniones de consejo, y no hubo personal del MAGAP asignado al seguimiento y vinculación con este espacio. De acuerdo a testimonios de líderes campesinos<sup>35</sup> que participaron de cerca durante el periodo de creación del CCS, el nuevo Ministro no mostró interés en retomar el trabajo realizado hasta el momento por este espacio y no convocó ni participó en reuniones de la Asamblea del Consejo durante su periodo de gestión. Su principal interés se centró en el fortalecimiento de la agroindustria y del sector exportador, por lo que los esfuerzos hasta ese momento alcanzados en torno al fortalecimiento de las relaciones con las organizaciones del sector campesino – en su mayoría vinculadas a la agricultura familiar campesina – permanecen suspendidos durante su gestión.

Podría decirse incluso que la orientación de la política agraria durante la gestión de Stanley Vera se aleja de la línea de acción promovida por el gobierno, detallada en el Plan Nacional del Buen Vivir. El MAGAP reconoce en el documento La Política Agropecuaria Ecuatoriana: Hacia el desarrollo territorial rural sostenible 2015-2025 publicado en el año 2016 que “entre 2011 y principios de 2012, no se encuentran definiciones oficiales, estrategias explícitas ni intervenciones claras de política agropecuaria” (MAGAP 2016a, 58). Así, durante este periodo se dejan de lado los principales objetivos de política entre ellos, la inclusión de la sociedad civil en los procesos de política. La gestión de Stanley Vera puede ser vista como una segunda etapa en la vida del Consejo, caracterizada por un receso en las actividades del Consejo debido a un bloqueo institucional que culmina tras su renuncia como Ministro de Agricultura en febrero del año 2012.

El 18 de abril del año 2012, Javier Ponce es nombrado Ministro de Agricultura. Es durante su gestión que se reactivan las actividades del Consejo Ciudadano Sectorial con la firma del Acuerdo Ministerial Nro. 469 en octubre del año 2012. Así, se asignan nuevamente recursos al espacio, se define un equipo dentro del Ministerio para la articulación con las organizaciones sociales, y se convoca a elecciones de los miembros del Consejo Ciudadano

---

<sup>35</sup> Entrevistas realizadas en mayo de 2016 a Romelio Gualán, presidente del Consejo Ciudadano Sectorial del MAGAP durante el periodo 2012-2014 y actual presidente de la CNC-Eloy Alfaro; y a Luis Andrango, presidente de la FENOCIN para el periodo 2008-2012. Ambos participaron del proceso de diseño del CCS entre los años 2009 y 2011.



Sectorial Nacional. A continuación observaremos el actual diseño normativo del Consejo, el cual retoma algunos de los acuerdos alcanzados durante la etapa de creación del CCS.

El MAGAP ha firmado entre los años 2009 y 2015 un total de tres acuerdos ministeriales que regulan la conformación y el funcionamiento del Consejo Ciudadano Sectorial. El Acuerdo Ministerial Nro. 095 de marzo del año 2011; el Acuerdo Ministerial Nro. 469 de octubre del año 2012; y el Acuerdo Ministerial Nro. 042 de marzo del año 2015. Al comparar<sup>36</sup> estos tres acuerdos ministeriales puede observarse que el diseño del Consejo preserva algunos de los arreglos institucionales delineados durante su primera etapa de funcionamiento, pero a su vez esta se modifica con la creación de nuevos instrumentos de política que dirigen su accionar.

La estructura orgánica del Consejo – a escala nacional y provincial – detallada en el Acuerdo Ministerial Nro. 042 del año 2015 se compone de una Asamblea del Consejo Ciudadano Sectorial, máximo órgano del Consejo que se reúne dos veces por año; y un Comité Directivo, que funge como instancia ejecutiva de la Asamblea. Así, se mantiene la organización del Consejo mediante una Asamblea General, y se incorpora un Comité Directivo que se encuentra integrado por el Presidente(a), Vicepresidente(a) y Coordinadores(as) de las Comisiones Técnicas Nacionales, nombrados de entre los miembros de la Asamblea del Consejo Ciudadano Sectorial Nacional. Por su parte, el Consejo Ciudadano Sectorial Nacional se organiza en Comisiones Temáticas<sup>37</sup> que fungen como instancias de trabajo, elaboración y seguimiento de políticas públicas, conformadas por delegados de cada una de las provincias. Durante este segundo periodo se fortalece un modelo organizativo que da énfasis al trabajo en territorio, y busca fortalecer la capacidad de formar redes de información a partir de una mayor cercanía entre actores que interactúan en diversos niveles.

Es importante reconocer también algunos esfuerzos que se han realizado a la fecha en torno a la definición de reglas y normas que buscan regular las interacciones entre el Ministerio y las organizaciones del sector campesino. Por un lado, es importante destacar que en los acuerdos ministeriales 469 y 042, firmados durante la gestión del actual ministro Javier Ponce, el Consejo Ciudadano Sectorial se reconoce como una entidad autónoma adscrita al

---

<sup>36</sup> Ver Anexo 9. Estructura normativa y funcionamiento del Consejo Ciudadano Sectorial Nacional del MAGAP, periodo 2009-2015. Tabla de estructura normativa y funcionamiento del Consejo Ciudadano Sectorial Nacional del MAGAP.

<sup>37</sup> Reconocidas en el Acuerdo Ministerial Nro. 095 del año 2011 como mesas temáticas, de gestión y de veeduría (artículos 21, 22, 23).

Viceministerio de Desarrollo Rural. Este es uno de los legados que deja la gestión del ministro Espinel, durante la cual se crea el Viceministerio de Desarrollo Rural, y que permite afianzar el proceso de institucionalización del Consejo al interior del MAGAP.

Este posicionamiento dentro de la estructura estatal permite que se lleven a cabo interacciones de carácter socio estatal que aseguran el contacto permanente entre el Ministerio y las organizaciones de la sociedad civil que forman parte del Consejo. Este proceso permite que se cree una “arquitectura institucional [que] se afinca, en suma, en las arenas estatales pero recurre a la presencia activa y regular de la sociedad civil para estructurar su dinámica de representación y para garantizar el cumplimiento de sus principales prerrogativas” (Ramírez 2010, 52).

Otro elemento importante de mencionar es que en el actual periodo de CCS, se asigna personal del Viceministerio para que trabaje a tiempo completo en la coordinación con los delegados de este espacio. La nueva normativa determina que el Ministerio debe brindar el acompañamiento respectivo y el asesoramiento requerido por el Consejo para su accionar, para lo cual debe asignar al menos un técnico que se encargue de la coordinación con el Consejo. Este acompañamiento se realiza en coordinación con la Secretaría Nacional de Gestión de la Política la cual se encarga de la promoción, organización, conformación y funcionamiento del Consejo Ciudadano Sectorial. La Secretaría Nacional de Gestión de la Política también se encarga de monitorear, supervisar y el valorar los procesos de integración y funcionamiento del Consejo.

Si bien para fines de esta investigación no se cuenta con un detalle sobre el presupuesto que invierte el MAGAP en el accionar del Consejo, es importante mencionar que se han realizado esfuerzos para regular y asegurar la asignación de recursos al CCS para su funcionamiento. En marzo del año 2015, el MAGAP emite el Acuerdo Ministerial Nro. 063 en el cual se detalla lo respectivo al financiamiento del Consejo a través de la definición del Reglamento para el pago de dietas y gastos para su funcionamiento. En este se determina que los Consejeros y las Consejeras tienen derecho a recibir el pago de dietas por cada sesión de Consejo a la que asistan. Lo relacionado a contrataciones, estas deben realizarse tomando en

consideración lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP)<sup>38</sup> del año 2008.

La selección de los miembros del Consejo se realiza a partir de una convocatoria abierta a cargo del Ministerio, celebrada cada cuatro años. De acuerdo al Decreto Presidencial 656<sup>39</sup> de abril del año 2015, en el cual se define el Reglamento para el Funcionamiento de Consejos Sectoriales, el proceso de convocatoria considera criterios de paridad de género, y uno de los requisitos para participar es que las organizaciones se encuentren registradas en el Registro Único de Organizaciones Sociales (RUOS). El Decreto Presidencial 656 agrega como atribuciones del Consejo la generación de debates públicos sobre temas sectoriales o intersectoriales; la rendición de cuentas ante las organizaciones sociales a las que representan; la articulación de redes entre diversos consejos ciudadanos sectoriales; y, la elaboración en coordinación con el Ministerio del plan de trabajo y del plan interno de funcionamiento. Otro cambio importante que incorpora el Decreto Presidencial 656 del año 2015, es que limita el número de participantes que conforman el Consejo a un mínimo de 9 y un máximo de 36 organizaciones de la sociedad civil. En el momento de la redacción del presente documento, el MAGAP se encuentra en proceso de aprobación del Acuerdo Ministerial Nro. 162, el cual busca alinear el accionar del CCS a las nuevas disposiciones normativas establecidas en el Decreto Presidencial Nro. 656.

La conformación de nuevos instrumentos de política muestra un importante esfuerzo por cimentar el trabajo realizado con el Consejo. Si bien el mecanismo se modifica a partir de la aparición de nuevos instrumentos de política, también puede verse como en el momento de su reactivación en el año 2012 se retoman algunos de los acuerdos alcanzados durante su periodo inicial de funcionamiento. En los nuevos acuerdos ministeriales que se firman se busca dar una continuidad al proceso, retomando algunos de los consensos alcanzados y reconociendo el esfuerzo previo realizado en torno a la constitución de este mecanismo de control no electoral. Esto permite dar cuenta de un cierto grado de institucionalización del mecanismo, que posibilita que este espacio sobreviva a bruscos cambios en los modos en que se gobierna el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

---

<sup>38</sup> Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), R.O. 395 del 4 de agosto de 2008.

<sup>39</sup> Decreto Presidencial N°656, *Reglamento para el Funcionamiento de los Consejos Ciudadanos Sectoriales*. Abril de 2015. República del Ecuador.

## Conclusiones

Desde la década de 1980 se observa en el continente latinoamericano importantes cambios en las dinámicas sociales que modifican las modalidades de la acción pública. Estos cambios se expresan en la expansión de una dinámica gubernativa en la que la participación ciudadana y el control social encuentran un espacio en los procesos de política. Así, las relaciones entre actores sociales, políticos y económicos se dan a partir de modos de gobernanza menos jerárquicos y centralizados, y en su lugar surgen intercambios más horizontales. El proceso de descentramiento de las funciones del estado que se vive en la región posibilita lo que Fontaine reconoce como “un nuevo tipo de relaciones que se puede leer como una redistribución del poder y una reasignación de los recursos” (Fontaine 2015, 63).

El Ecuador no se encuentra exento de esta dinámica. Tras la entrada del movimiento Alianza PAIS al poder en el año 2006 la participación se inserta como principio rector en la nueva dinámica gubernativa. Por la vía de la transformación constitucional, se observa la creación de una estructura institucional que permite la regularización de la dinámica participativa en el país. Surge así un “Quinto poder” del estado al cual se atribuye la Función de Transparencia y Control Social; el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS); la Ley Orgánica de Participación Ciudadana del año 2010; así como una serie de dispositivos que amplían la dinámica participativa a nivel local y nacional, entre los que se encuentran los Consejos Ciudadanos Sectoriales.

Es en este contexto que en el año 2009 aparece el Consejo Ciudadano Sectorial (CCS) del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP). El proceso que lleva a la creación del CCS puede explicarse a partir de la posesión de Ramón Espinel Martínez como Ministro de Agricultura. Al asumir la dirección del MAGAP en el año 2009, el ministro Espinel asume un compromiso político con la estrategia impulsada por el gobierno de la Revolución Ciudadana. De esta manera, la visión de Política Agropecuaria a desarrollar se basa en los principios del Buen Vivir Rural y de la Revolución Agraria que se plantean en el Plan Nacional del Buen Vivir propuesto por el nuevo gobierno. Esta visión permite dar prioridad a un sector de la agricultura familiar campesina que históricamente había sido minimizado en los procesos de toma de decisión en torno a la política agropecuaria. Se otorga

así un valor estratégico a la incorporación de actores no estatales en los procesos de toma de decisión de la política agropecuaria en el país.

Los arreglos institucionales que se gestan con el objetivo de regular la dinámica participativa al interior del Ministerio son producto de una coincidencia que se observa entre la idea de participación ciudadana promovida en la nueva normativa y el valor que el líder político otorga a esta idea. Es a partir de este compromiso político ideológico con la idea de participación promovida por el nuevo gobierno que surgen una serie de acuerdos institucionales que posibilitan el diálogo con un sector representante de la agricultura familiar campesina y el MAGAP bajo la forma de un Consejo Campesino.

El Consejo Campesino que se forma al interior del MAGAP en el año 2009 posibilita la creación de un espacio de interacción entre representantes del sector campesino y el Ministerio. Los intercambios que se dan en este espacio son de carácter informativo, y permiten romper con la visión *top-down* que caracterizaba la toma de decisiones al interior del Ministerio de Agricultura hasta el momento. Si bien las reglas que median los intercambios que se generan son difusas, los encuentros se organizan a partir de la construcción de una agenda de trabajo conjunta entre representantes del sector campesino y un equipo técnico del MAGAP. Esta agenda posibilita que la construcción de los acuerdos que regulan este espacio de intercambio cuente con la participación de diversos sectores, fortaleciendo el vínculo entre organizaciones sociales nacionales del sector campesino y el Ministerio.

Una vez establecido el Consejo Campesino, son las organizaciones sociales las que impulsan el fortalecimiento del espacio, y buscan estabilizar una esfera de actuación construida de manera conjunta por el estado y la sociedad civil. El trabajo articulado entre ambos sectores permite definir arreglos institucionales que norman y regulan las interacciones, así como el alcance de los acuerdos que allí se toman respecto a la política agraria. Para responder a estas demandas, el gobierno crea una serie de condiciones que modifican la constitución del espacio sectorial, y fortalecen la generación de un tipo de intercambio cogestivo entre el Ministerio y las organizaciones campesinas. La receptividad y disposición del MAGAP a escuchar estas demandas, permite articular un proceso de diseño conjunto que incorpora las disposiciones normativas promovidas por el nuevo gobierno, y permite la construcción de un espacio fortalecido bajo la forma de un Consejo Ciudadano Sectorial. De manera paralela, se

lleva a cabo un proceso de reingeniería institucional que modifica la estructura ministerial y crea las condiciones que permiten anclar el accionar del espacio de participación al aparato estatal.

Es así como se observa en un segundo momento que, si bien la presencia del Ministro Espinel es determinante para iniciar este proceso, el espacio de participación se consolida a partir de un esfuerzo conjunto entre las organizaciones del sector campesino y un equipo técnico del Ministerio. Se amplía el espacio público y se crea una esfera temática a partir de la cual se busca construir nuevas realidades para el sector campesino del país. Surge entonces un espacio de mediación, articulación y coordinación entre las instancias del estado y los productores del campo que permite incidir en la estrategia de política agropecuaria. De esta manera, es el compromiso tanto de los funcionarios del Ministerio como de las organizaciones del sector con este espacio lo que articula el proceso.

El CCS realiza el control político de las actividades del Ministerio y busca colaborar con el desarrollo de políticas gubernamentales que respondan de manera adecuada a las demandas y preferencias del sector agrario. Entre sus competencias, se le atribuye la potestad de observar el accionar de los funcionarios públicos y asegurar que sus decisiones estén enmarcadas legal y constitucionalmente, ejerciendo un tipo de control legal. La composición y el modo de funcionamiento del consejo permiten la creación de puntos de contacto entre la sociedad civil y el estado. Como mecanismo impulsado por el gobierno (control horizontal) en diálogo constante con la sociedad civil (control vertical) incorpora a los ciudadanos como elementos de control en la toma de decisiones, a partir de lo que Isunza y Olvera (2006) definen como una interfaz de *accountability* transversal. Las decisiones que se toman en su interior no resultan vinculantes, pero generan un tipo de intercambio de información que promueve una relación colaborativa entre estado y sociedad, en la que los flujos de información se dan en ambas vías.

La estructura que se crea a partir del consenso es determinante de la manera en que se lleva a cabo el proceso deliberativo y las interacciones entre los diferentes actores sociales y estatales involucrados. Para cumplir con la función de intervenir como instancia de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales, el CCS cuenta con una base institucional y una estructura orgánica que dinamiza y articula su funcionamiento. A través de

las comisiones temáticas se genera debate público y se apoya en la construcción de propuestas de política pública. Las comisiones temáticas, conformadas por representantes de cada una de las veinticuatro provincias, funcionan como instancias de trabajo, elaboración, seguimiento y desarrollo de las propuestas de política, programas y proyectos especializados en las áreas de competencia del MAGAP. La rendición de cuentas que se lleva a cabo desde el CCS se da a lo largo del proceso de toma de decisión de la política pública. Su accionar le permite implementar un tipo de rendición de cuentas prospectiva, en el que las organizaciones campesinas participan del proceso de diseño de política pública. Así mismo, las comisiones temáticas permiten que el proceso de control se lleve a cabo tanto durante la ejecución como en la evaluación de los resultados de política pública obtenidos.

El estudiar las interacciones que se dan en esta interfaz a partir de los instrumentos de política que regulan la dinámica, permite contar con evidencias sólidas que dan cuenta del mecanismo que lleva a la conformación del dispositivo. La evolución de estos instrumentos permite evidenciar el proceso por el que pasa el CCS a través del tiempo. En un primer momento, los instrumentos de política muestran el esfuerzo realizado durante la gestión de Espinel para consolidar este espacio. Posteriormente, se observa una etapa de estancamiento en el accionar del CCS, que es superada a partir de la creación de nuevos instrumentos de política que buscan dar continuidad y consolidar el espacio durante la gestión del actual ministro Javier Ponce. Resulta interesante observar cómo los nuevos acuerdos ministeriales que se firman durante la gestión del ministro Ponce permiten dar una continuidad al proceso, retomando algunos de los consensos alcanzados durante la etapa de constitución de este mecanismo de control no electoral. Así, la estructura orgánica del Consejo Ciudadano se mantiene, lo que de alguna manera permite observar un cierto grado de institucionalización en el proceso, que permite que este espacio sobreviva a bruscos cambios en los modos en que se gobierna el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

Si bien el funcionamiento del mecanismo causal que lleva a la creación del Consejo Ciudadano Sectorial depende en gran medida del compromiso político ideológico de los líderes políticos que se encuentran a la cabeza del Ministerio, es importante observar como el proceso de institucionalización de este mecanismo y la capacidad de influir en los procesos de toma de decisión, de controlar y de sancionar no depende únicamente de ello. Por un lado, el movimiento social campesino se encuentra articulado y tiene la capacidad de organizarse y

ejercer presiones sin necesidad de que exista este espacio. Por otro lado, el modelo organizativo bajo el cual opera el CCS permite una cercanía entre actores en diversos niveles que fortalece la capacidad de supervisión y la construcción de redes de información. Así mismo, la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana que buscan propiciar una articulación y coordinación entre las instancias del estado y los productores del campo cuenta con una estructura normativa que la sustenta. Sin embargo, esta base normativa no es suficiente para comprender los motivos que llevan a un gobierno a crear espacios de cogestión en la toma de decisiones de la política. Prueba de ello es que en el Ecuador no todos los Ministerios asumen de manera activa las nuevas disposiciones normativas. Así, el MAGAP aparece como pionero en el establecimiento de un Consejo Ciudadano Sectorial en el país, incluso antes de la promulgación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) en el año 2010.

Si bien el fortalecimiento de estos mecanismos responde a crecientes demandas de la ciudadanía por participar de manera activa en los procesos de toma de decisión estatal, resulta pertinente reflexionar sobre el impacto que el proceso de institucionalización de la participación ha tenido. El acercar el accionar social al accionar político a través de mecanismos híbridos de control social, que desdibujan la frontera entre sociedad civil y estado, puede ser visto como un proceso de estatización de la participación. Sin embargo, los autores coinciden en que el surgimiento de estos mecanismos responde de manera oportuna a un contexto de crisis de representación (Abal Medina 2009) en el que los mecanismos de participación son vistos como prácticas de profundización del proceso de democratización (Peruzzotti y Smulovitz 2002) que rompe con los límites de la representación convencional (Isunza y Olvera 2006) y abre una nueva etapa en la discusión de los procesos de democratización que va más allá de las relaciones tradicionales entre gobernantes y gobernados.

No cabe duda de que el MAGAP asume el importante reto de impulsar un espacio de interlocución política, a partir de una transformación de su estructura institucional. Queda por observar los alcances de este espacio de participación en las decisiones de política agraria en la actualidad. El CCS ha logrado sobrevivir al proceso de construcción y consolidación del espacio, el reto está ahora en asegurar su continuidad más allá de los líderes políticos que asuman el Ministerio en un futuro. La expectativa está en las posibilidades de que la idea de la



participación promovida en el texto constitucional se consolide en los espacios institucionales, superando las crecientes tensiones a las que se enfrenta con un modo de gobernar presidencialista que debilita el diálogo entre sectores y limita las posibilidades de influir en las decisiones de política.

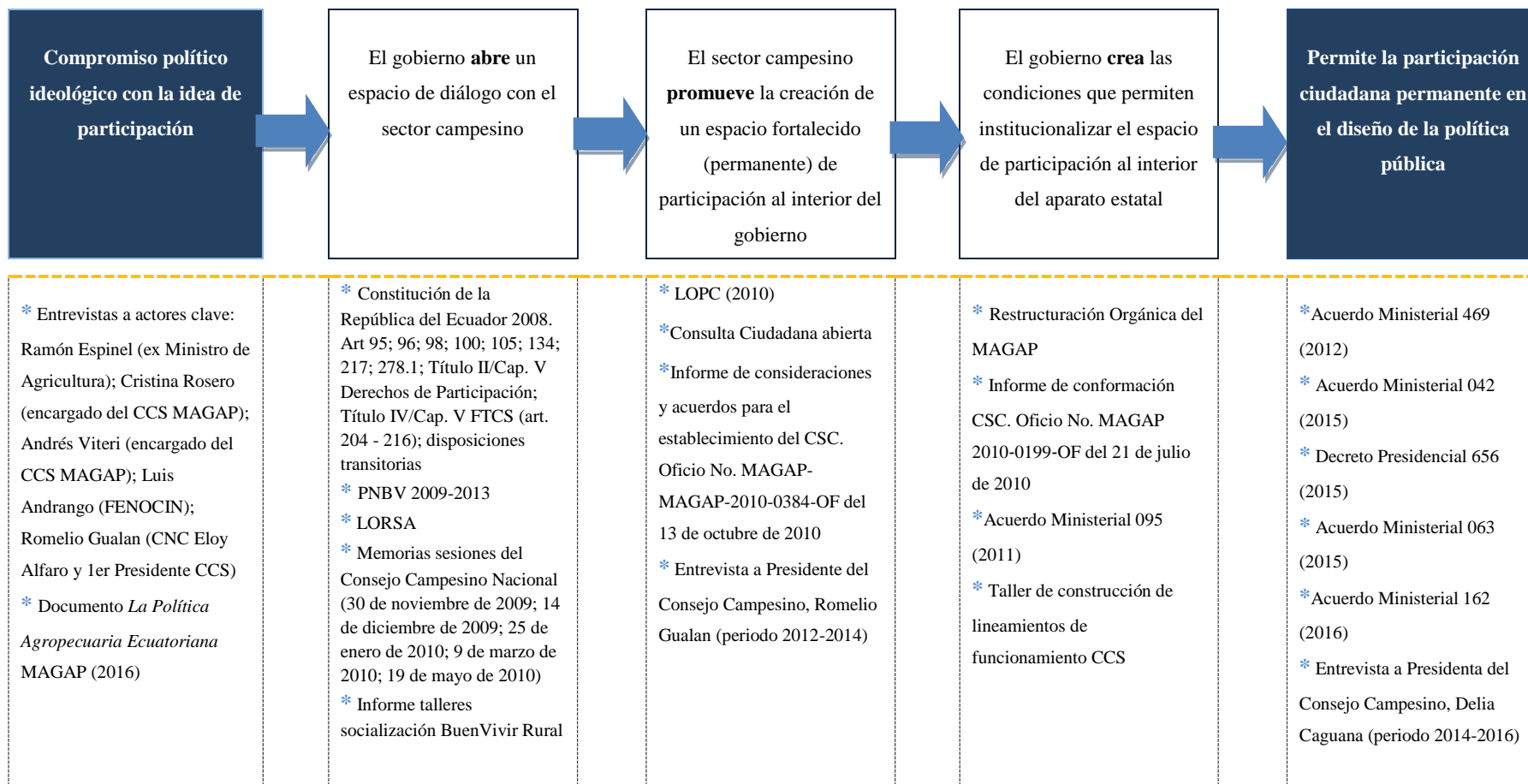
El tiempo es corto y las expectativas son muchas. Retomando las palabras de Delia Caguana,<sup>40</sup> presidenta del Consejo Ciudadano Sectorial para el periodo 2014-2016, el CSC nace de la necesidad de los pequeños campesinos de participar en la gestión de los asuntos públicos para hacer cumplir la política agraria. Uno de sus principales logros ha sido la unidad de todas las veinticuatro provincias en la lucha del sector por generar mejores condiciones para los pequeños campesinos. Esta lucha y el trabajo del Consejo Ciudadano Sectorial seguirán adelante. Es el gobierno ecuatoriano quién deberá valorar si el trabajo desarrollado en torno a la política agropecuaria del país se realizará de manera articulada con las organizaciones del sector.

---

<sup>40</sup> Delia Caguana, entrevista realizada por la autora, 23 de agosto de 2016.

## Anexos

### Anexo 1. Mecanismo causal de participación por interfaces cogestivas en la política agropecuaria del Ecuador, periodo 2009-2011



Anexo 2. Matriz de instrumentos de política con base a modelo N.A.T.O

**Instrumentos de política que posibilitan la participación ciudadana en la política agropecuaria del Ecuador**

<b>Nodalidad</b>	<b>Autoridad</b>	<b>Tesoro</b>	<b>Organización</b>
Plan de Gobierno de Alianza PAIS 2007- 2010	Constitución Política (2008). Art 95; 96; 98; 100; 105; 134; 217; 278.1; Título II Cap. V; Título IV Cap. V (art. 204 - 216)	Presupuesto general del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca	Comisión de Participación Ciudadana y Control Social (Asamblea Nacional)
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010	COOTAD (2010)	Presupuesto del Viceministerio de Desarrollo Rural	Comisión de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero (Asamblea Nacional)
Plan de Gobierno de Alianza PAIS 2013- 2017	Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010). Art. 45; 52; 53; 54; 55; 100	Pago de dietas (Acuerdo Ministerial 063)	Comisión de Fiscalización y Control Político (Asamblea Nacional)
Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013	Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria 2010. Art. 3, literal F. Título V, Art. 31; 31.1; 31.2; 31.3.; 31.4; 32; 33; 34; 35. Disposiciones Generales primera y segunda; Disposiciones Transitorias primera, tercera y cuarta		Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (FTCS)
Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) de mayo de 2004		Defensoría del Pueblo (FTCS)
Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción	Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social		Contraloría General del Estado (FTCS)

(Continúa)

Plan Nacional Anticorrupción	Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2009). Art. 5; 55		Superintendencias (FTCS)
Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP)	Ley Orgánica de Servicio Público		Comité de Coordinación FTCS
Sistema Nacional de Información (SNI)	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas		Asamblea Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir
Sistema de Información Nacional del Agro	Ley Orgánica Electoral		Consejo Nacional de Planificación (decreto ejecutivo 1577/ 2009)
Sistema Nacional Integrado de la FTCS	Decreto Ejecutivo 656 (2015)		Secretaría Nacional de Gestión de la Política (decreto ejecutivo 1522/ 2013)
Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional, SISAN (2009)	Decreto Ejecutivo 1522 (2013)		Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)
SINAC (2015)	Acuerdo Ministerial Nro. 007 (2011/MAGAP)		Viceministerio de Desarrollo Rural (Acuerdo Ministerial 007/2011)
Censo Nacional Agropecuario, 2000	Acuerdo Ministerial Nro. 640 (2011/MAGAP)		Consejo Ciudadano Sectorial del MAGAP
Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza – ENIEP (2014)	Acuerdo Ministerial Nro. 281 (2011/MAGAP)		Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria
Consulta ampliada a la ciudadana (2010)	Acuerdo Ministerial Nro. 095 (2011/MAGAP)		Consejos Consultivos del MAGAP
Informe de Conformación del Consejo Sectorial Campesino (2010)	Acuerdo Ministerial Nro. 469 (2012/MAGAP)		Programa Nacional de Innovación Participativa y Productividad Agrícola (PITPPA)
Informe de consideraciones y acuerdos para el establecimiento del CSC	Acuerdo Ministerial Nro. 042 (2015/MAGAP)		
Taller de Construcción Participativa de Acuerdos de Funcionamiento del Consejo Campesino Nacional (24 junio 2010);	Acuerdo Ministerial Nro. 063 (2015/MAGAP)		
Talleres regionales del Buen Vivir Rural (2009)	Acuerdo Ministerial Nro. 162 (2016/MAGAP)		

Anexo 3. Detalle de participación en Talleres de socialización y debate ampliado del Buen Vivir Rural

<b>Regional</b>	<b>Total de participantes</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Organizaciones</b>	<b>Instituciones</b>	<b>Ciudadanos</b>
<b>Regional 1</b>	95	81	14	54	41	0
<b>Regional 2</b>	73	52	21	45	20	8
<b>Regional 3</b>	68	54	14	42	25	1
<b>Regional 4</b>	74	47	27	66	6	2
<b>Regional 5</b>	121	95	26	70	48	3
<b>Regional 6</b>	156	107	49	107	49	0
<b>Regional 7</b>	76	52	24	52	23	1
<b>Taller de enfoque de género</b>	40		40			40
<b>Total</b>	<b>703</b>	<b>488</b>	<b>215</b>	<b>436</b>	<b>212</b>	<b>55</b>

Fuente: MAGAP 2009, Informe de Talleres de socialización y debate ampliado del Buen Vivir Rural.

Anexo 4. Listado de organizaciones campesinas participantes por sesión del Consejo Campesino –

<b>Sesión</b>	<b>Organizaciones del sector campesino</b>	<b>Instituciones estatales</b>
<b>Sesión #1</b>	FENOCIN, FEI, CONAIE, CNC-EA, CONFEUNASSC, FENACLE, FODEPI, FEINE, COLECTIVO AGRARIO	MAGAP, SENPLADES
<b>Sesión #2</b>	FENOCIN, FEI, CONAIE, CNC-EA, CONFEUNASSC, FENACLE, FODEPI, FEINE, COLECTIVO AGROECOLÓGICO, AVSF, VECO, SIPAE, FIIS, FUTMYE	MAGAP, SENPLADES, CNSA (actualmente COPISA)
<b>Sesión #3</b>	FENOCIN, FEI, CONAIE, CNC-EA, CONFEUNASSC, FENACLE, FODEPI, FEINE, COLECTIVO AGROECOLÓGICO, AVSF, VECO, SIPAE, FIIS, FUTMYE, UTENAC, CONASA, COOPERATIVA AGRÍCOLA GUAREL DE BABAHOYO, CENTRO AGRÍCOLA PIÑAS, ASOC. ECUADOR LIBRE – ESMERALDAS, UROCAL CONSTITUCION DEL MOVIMIENTO AGRARIO POR EL BUEN VIVIR, 48 ORGANIZACIONES DEL MOVIMIENTO LITORAL DE LOS RIOS, UNION DE ORGANIZCAIONES CAMPESINAS TIERRA Y VIDA,	MAGAP, CNSA (actualmente COPISA), SECRETARÍA DE LOS PUEBLOS

(Continúa)

	<p>COMUNA SAN FELIPE DE LA MOLLETURO DEL AZUAY, PROYECTOS TURÍSTICOS DEL CANTÓN BAÑOS, UNIÓN Y PROGRESO LOS RÍOS, ORGANIZACIÓN MUSUK KAWSAY – LATACUNGA, ORGANIZACIÓN DE LA PARROQUIA SUMBAWA, ASOC. VENCEDORES DEL ROSARIO DEL GUAYAS, REPRESENTANTE DE COLIMES</p>	
<b>Sesión #4</b>	<p>FENOCIN, FEI, CONAIE, CNC- EA, CAFOLIS, CONFEUNASSC, FENACLE, FODEPI, FEINE, FORO DE LA MUJER, COLECTIVO AGROECOLÓGICO, VECO, FIIS, FUTMYE,</p>	MAGAP, CNSA
<b>Sesión #5</b>	<p>FENOCIN, FEI, CONAIE, CNC- EA, CAFOLIS, CONFEUNASSC, FENACLE, FODEPI, FEINE, FORO DE LA MUJER, COLECTIVO AGROECOLÓGICO, VECO, FIIS, FUTMYE,</p>	MAGAP, CNSA, SENPLADES

Fuente: con base en memorias de sesión del Consejo Campesino del MAGAP periodo 2009-2011.

Anexo 5. Detalle presupuestal Sistema Nacional de Acción Ciudadana periodo 2009-2011

<b>Subsecretaría de Participación Ciudadana, Ecuador Programa Sistema Nacional de Acción Ciudadana Presupuesto periodo 2009-2011</b>	
<b>Periodo/Fondos destinados</b>	<b>Objetivos</b>
<p><b>Año 2009:</b>                 <b>\$ 818.138,35</b></p>	<p>10 Garantizar el acceso a la participación pública y política</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de las capacidades de participación, interlocución e incidencia de las redes sociales y actores ciudadanos para la conformación de espacios de participación y seguridad ciudadana mediante procesos sostenidos de formación.</li> <li>• Coordinación con instituciones del Estado para la inclusión de las agrupaciones juveniles en cuatro mesas de trabajo: Seguridad, Iniciativas Productivas, Educación, Formación e Inclusión Social y Comunicación</li> <li>• Apoyo a procesos de conformación de veedurías, entre las principales están: Veeduría del cierre y liquidación de Entidades Financieras; Veeduría a la selección de ingreso de los aspirantes a Policía; Veeduría del Impacto ambiental de floricultoras en Tabacundo; Observatorio de acceso a la Justicia de Quito, Esmeraldas y Cuenca.</li> <li>• Implementación del Programa de Fomento del Voluntariado y Trabajo Comunitario, más de 5.000 voluntarios/as de la SPPC han participado en la Misión Solidaria Manuela Espejo</li> </ul>
<p><b>Año 2010:</b>                 <b>\$ 419.866,59</b></p>	<p>Se ejecutaron 85 escuelas de formación ciudadana con cinco ejes temáticos: Identidad e inequidad, Realidad Local, Nacional e Internacional, El Buen Vivir, Democracia participativa y Poder Ciudadano, en dos ciclos. 3.844 ciudadanas y ciudadanos participantes en las escuelas de participación ciudadana Adicionalmente, para continuar el proceso formativo, se realizaron cinco encuentros regionales con participación de los graduados de las escuelas que demostraron mayor participación y capacidad de incidencia; estos cursos regionales formaron a alrededor de 300 cientos lideresas y líderes de organizaciones diversas. 57 veedurías implementadas; 49 a nivel regional y 8 a nivel nacional; 1.400 actores sociales y 364 veedores formados en los temas: acceso a la justicia, medios de comunicación, red vial, administración pública, medio ambiente, sistemas de salud; desarrollo cantonal entre otros. 1000 voluntarios y 50 promotores sociales apoyan la promoción del voluntariado en 21 provincias (no se ha podido llegar a Zamora Morona y Pastaza). Generación de espacios de diálogo con los GAD's para que establezcan ordenanzas para la entrega de espacios públicos para los eventos juveniles. en el II encuentro nacional de jóvenes se llegó al acuerdo de que "se vive un nuevo momento; y que están por la democracia y la construcción de un estado pluricultural" Construcción participativa de la política pública de servicio civil y trabajo comunitario, según los lineamientos del PNBV.</p>
<p><b>Año 2011:</b>                 <b>\$ 1'364.151,20</b></p>	<p>Las escuelas de formación ciudadana contribuyen a la formación de lideresas y líderes de organizaciones sociales mediante la implementación de los cursos locales basado en los principios y fundamentos que permitan la construcción y el ejercicio de los derechos y deberes a fin de transformar la sociedad y alcanzar el Buen Vivir. Las escuelas de formación ciudadana están conformadas de varios módulos que se imparten por ciclos a ciudadanas y ciudadanos.</p>

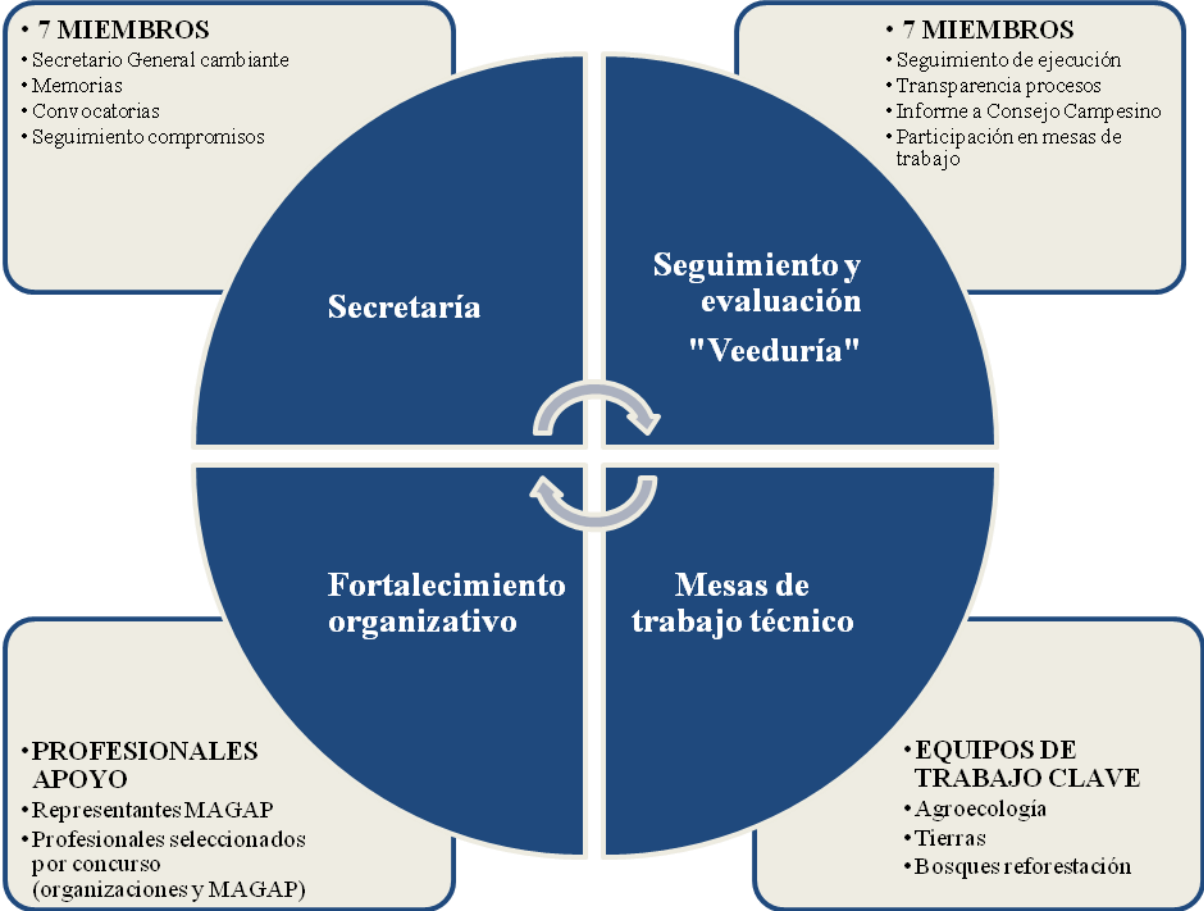
(Continúa)



	<p>Líderes hombres y mujeres, representantes de organizaciones sociales, participantes en estos procesos de formación orientados a impulsar el fortalecimiento de liderazgos sociales de las organizaciones y movimientos sociales, que consolide la participación ciudadana en el marco del buen vivir "Construyendo participación ciudadana" es un propuesta cuyo objetivo es promover la participación ciudadana en la ciudadanía por medio de la difusión de la Ley de Participación Ciudadana, entre otros, y su indicador medirá el número de visitas a familias nivel nacional.</p> <p>Colectivos provinciales constituidos con organizaciones sociales locales con agenda política, programática y organizativa. "Los consejos ciudadanos sectoriales 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". Los colectivos provinciales son las redes de organizaciones y movimientos sociales que se articulan en una provincia Los Consejos Ciudadanos Sectoriales (CCS) son mecanismos de participación ciudadana e impulsados por el Ejecutivo previstos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y que deben ser implementados por las instituciones públicas como Ministerios Coordinadores, Ministerios ejecutores y Secretaría Nacionales, con la participación directa de la ciudadanía y las organizaciones sociales mediante el apoyo y acompañamiento de la Secretaría de Pueblos La socialización sobre mecanismos de control social permite medir el número neto de ciudadanos/as que han sido informados en los derechos de participación y mecanismos de control social como veedurías, observatorios ciudadanos, entre otros para ir consolidando una cultura de servicio público y de corresponsabilidad A través de eventos o talleres los ciudadanos/as que participan adquieren capacidades para la correcta comprensión, aplicación y vivencia del Voluntariado como ejercicio de su derecho de Participación Ciudadana y de corresponsabilidad en la construcción de un estado solidario en el Buen Vivir.</p> <p>76 veedurías/observatorios conformados por la ciudadanía y organizaciones sociales apoyados por la SPPC. 960 ciudadanos/as informados sobre mecanismos de control social 7.182 personas que participaron en actividades sobre voluntariado y trabajo comunitario 300.000 familias informadas sobre la oferta, servicios de gobierno, de sus derechos y obligaciones de ciudadanía, priorizando los sectores de concentración poblacional, mediante visitas domiciliarias y asambleas barriales y comunales. 31 Escuelas de formación ciudadana a nivel nacional. 1550 ciudadanas y ciudadanos participantes en las escuelas de participación ciudadana 70 Iniciativas Ciudadanas Ejecutadas 13 Consejos Ciudadanos Sectoriales Creados 13 Colectivos provinciales de organizaciones sociales constituidos.</p>
--	---

Fuente: SENPLADES y SINAC. Esigef Cédula Presupuestaría del Proyecto SINAC.

Anexo 6. Instrumentos de organización articuladores de la dinámica participativa del Consejo Campesino del MAGAP



Fuente: con base en memorias de sesión del Consejo Campesino del MAGAP periodo 2009-2011.

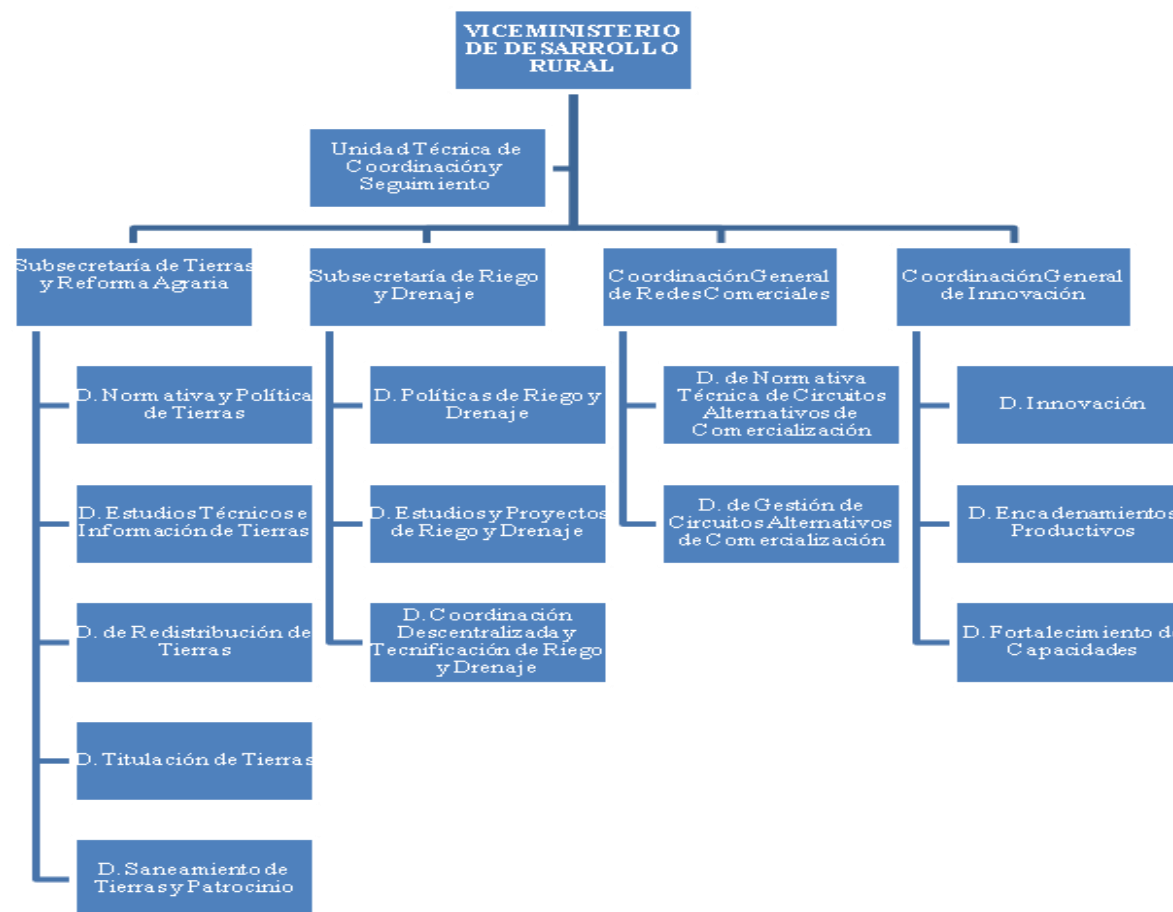
## Anexo 7. Principios rectores del Consejo Campesino Nacional del MAGAP

---

<b>IGUALDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Iguales condiciones de participar, opinar y ser escuchados</li></ul>
<b>DIVERSIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se reconoce e incentiva los procesos de participación basados en el respeto y en el conocimiento a la diferencia, desde los distintos actores sociales, sus expresiones y sus formas de organización</li></ul>
<b>INTERCULTURALIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se valoran, respetan y reconocen las diversas identidades culturales para la construcción de la igualdad en la diversidad</li></ul>
<b>DELIBERACIÓN PÚBLICA</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se garantiza una relación de diálogo y debate que construya argumentos para la toma de decisiones en torno a los asuntos de interés público para la construcción del Buen Vivir Rural</li></ul>
<b>AUTONOMÍA SOCIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Los ciudadanos y las ciudadanas, en forma individual o colectiva, deciden con libertad y sin imposición del poder público, sobre sus aspiraciones, intereses y la forma de alcanzarlos, observando los derechos constitucionales</li></ul>
<b>VOLUNTARIEDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual o colectiva, participan de manera voluntaria</li></ul>
<b>COMPLEMENTARIEDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El MAGAP, a través del Consejo Campesino, proporcionará una coordinación adecuada con otros organismos de las funciones del Estado, los diferentes niveles de gobierno, y la ciudadanía. Podrá requerir de otras instancias para alcanzar sus fines</li></ul>

Fuente: MAGAP 2011b, Acuerdo Ministerial 095.

Anexo 8. Estructura del Viceministerio de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca



Fuente: MAGAP 2011c, Acuerdo Ministerial N° 281, Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

Anexo 9. Estructura normativa y funcionamiento del Consejo Ciudadano Sectorial Nacional del MAGAP, periodo 2009-2016

	<b>Periodo 2009-2010 (gestión Ramón Espinel)</b>	<b>Acuerdo Ministerial 095 Periodo 2010-2011 (gestión Ramón Espinel)</b>	<b>Acuerdo Ministerial 469 Periodo 2012-2015 (gestión Javier Ponce)</b>	<b>Acuerdo Ministerial 042 Periodo 2015-2016 (gestión Javier Ponce)</b>
<b>Figura</b>	Consejo Campesino	Consejo Sectorial Ciudadano	Consejo Ciudadano Sectorial Campesino	Consejo Ciudadano Sectorial
<b>Relación con el ente a controlar</b>	Autonomía	Autonomía	Autonomía	Autonomía
<b>Ámbito de política</b>	Nacional con representación en 2 provincias (Tungurahua y Chimborazo)	Nacional con representación en cada provincia por medio de Consejos Ciudadanos Provinciales (Art. 4)	Nacional con representación en cada provincia por medio de Consejos Ciudadanos Campesinos Provinciales (Art. 6; Art.13)	Nacional con representación en cada provincia por medio de Consejos Ciudadanos Sectoriales Provinciales (Art. 3; Art.6)
<b>Anclaje institucional</b>	-	-	Adscrito al Viceministerio de Desarrollo Rural	Adscrito al Viceministerio de Desarrollo Rural
<b>Composición</b>	Convocatoria abierta y extensiva a todas las organizaciones del sector campesino	Conformado por cincuenta (50) delegados oficiales permanentes de las organizaciones de la sociedad civil del sector campesino, debidamente inscritos (Art. 8, Art. 11)	Conformado por un mínimo de diez (10) miembros provenientes de las organizaciones de la sociedad civil que tengan interés o afinidad con la temática del agro (Art. 4)	Integrado por las/los Presidentes de los Consejos Ciudadanos Sectoriales Provinciales del MAGAP (Art. 6)

(Continúa)

<p><b>Estructura</b></p>	<p>Compuesto por:</p> <p>a. Secretaria Técnica: compuesta por siete miembros, un Secretario General cambiante, y tendría como funciones la elaboración de memorias, la realización de las convocatorias del Consejo, y el seguimiento de los compromisos establecidos durante las sesiones de Consejo</p> <p>b. Mesas Técnicas de Trabajo: estarían conformadas por delegados de las organizaciones sociales seleccionadas por el pleno del Consejo, a la fecha se encuentran conformadas las mesas de trabajo de Agroecología; Tierras; y, Bosques y Reforestación</p> <p>c. Área de Fortalecimiento de las Organizaciones: brindaría apoyo al desarrollo de áreas clave para el Consejo Campesino, a través de la colaboración de profesionales y expertos seleccionados por concurso</p>	<p>Compuesto por (Art. 19):</p> <p>a. Asamblea General: conformada por todos los delegados permanentes. Constituye el espacio máximo y ampliado de debate, decisión y votación (art. 20)</p> <p>b. Mesas Temáticas de Trabajo: desarrollar propuestas técnicas y revisar los proyectos técnicos y legales que defina la Asamblea General.</p> <p>Conformadas por un máximo de 10 delegados de la Asamblea General (Art. 21)</p> <p>c. Mesas de Gestión y Seguimiento de Programas y Proyectos: analizar y acompañar la ejecución de programas y proyectos del MAGAP, así como desarrollar recomendaciones técnicas y estratégicas para su cumplimiento.</p> <p>Conformadas por un máximo de 10 delegados de la Asamblea General (Art. 22)</p>	<p>Compuesto por (Art. 6):</p> <p>a. Consejo Ciudadano Sectorial Campesino en Asamblea: conformado por los miembros de los consejos temáticos (Art. 7)</p> <p>b. Comité Directivo: integrado por un Presidente(a), un Vicepresidente(a), elegidos por los miembros del Consejo Ciudadano Sectorial Campesino en Asamblea, y un coordinador elegido por cada consejo temático. Electos cada dos años (Art. 9)</p> <p>c. Consejos temáticos: encargados del seguimiento especializado en áreas de competencia del MAGAP. Elegidos cada dos años y designarán un coordinador. Establece los siguientes temas para los consejos temáticos, para los próximos dos años: Tierra y agua; Crédito; Mercado y Comercialización; Modelos de Producción. Estas mesas serán abordadas en cada consejo sectorial ciudadano provincial</p>	<p>Compuesto por (Art. 7):</p> <p>a. Asamblea del Consejo Ciudadano Sectorial Nacional: máximo organismo del Consejo Ciudadano Sectorial del MAGAP.</p> <p>El MAGAP asignará a un/a funcionario/a para que cumpla las funciones de Secretario <i>ad hoc</i>. (Art. 8).</p> <p>b. Comité Directivo Nacional: instancia ejecutiva de la Asamblea del Consejo. Estará integrado por un Presidente (a), Vicepresidente (a), los Coordinadores de las Comisiones Técnicas Nacionales nombrados de entre los miembros de la Asamblea. Electos cada dos años. No podrán ser parte de Consejos Ciudadanos de otras entidades simultáneamente, pudiendo reelegirse por una vez y en el período inmediato (Art. 10).</p>
--------------------------	---	---	--	--

(Continúa)

	<p>d. Área de Seguimiento y Evaluación: compuesta por siete miembros, se encargará del seguimiento a la ejecución y transparencia de procesos, y participará en las mesas de trabajo. La conforman las veedurías temáticas de tierras, Banco Nacional de Fomento, INDA</p>	<p>d. Mesas de Veeduría: consolidar los procesos de transparencia, seguimiento de ejecución y rendición de cuentas, de temas específicos establecidos por la Asamblea General. Conformados por un máximo de 24 miembros (Art. 23)</p>		<p>c. Comisiones Temáticas son instancias de trabajo, elaboración, seguimiento y desarrollo de las propuestas de políticas, programas y proyectos especializados en las áreas de competencia del MAGAP. Conformadas por delegados temáticos de cada una de las provincias, renovados cada dos años. Estas Comisiones trabajarán entre otros temas: desarrollo rural, agropecuarios, acuícolas, pesqueros, forestales, de tierra, riego, comercio. Cada Comisión Temática se reunirá al menos una vez cada tres meses por convocatoria de su Coordinador/a (Art. 12).</p>
<p><b>Atribuciones (competencias)</b></p>	<p>Funciones del Consejo Campesino:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construcción de un espacio para discutir, debatir, argumentar y consensuar las políticas del MAGAP;</li> <li>2. Evaluar y reorientar las acciones del MAGAP;</li> <li>3. Acordar responsabilidades conjuntas entre el Ministerio y las organizaciones representantes en la implementación de las políticas</li> </ol>	<p>Funciones del Consejo (Art. 5):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Intervenir como instancias de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de alcance nacional</li> <li>2. Proponer al ministerio agendas sociales de PP sectoriales</li> </ol>	<p>Finalidades (Art. 3)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consolidar el ejercicio de la Política Agraria en principios democráticos, participativos, pluralistas, deliberativos y tolerantes (...)</li> <li>2. Promover y fortalecer una cultura de participación campesina organizada para alcanzar el buen vivir, el desarrollo rural y la soberanía alimentaria</li> </ol>	<p>Funciones del Consejo (Art. 5)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Intervenir como instancias de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de alcance nacional</li> <li>2. Proponer al ministerio agendas sociales de políticas públicas sectoriales</li> <li>3. Coordinar la concreción de la agenda pública sectorial, con las diferentes instituciones públicas y privadas</li> </ol>

(Continúa)

		<p>3. Monitorear que las decisiones de las políticas y los planes sectoriales ministeriales se concreten en las partidas presupuestarias respectivas y se implementen en los programas y proyectos gubernamentales sectoriales</p> <p>4. Hacer el seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución de las PP sectoriales en las instancias estatales correspondientes</p> <p>5. Generar debates públicos sobre temas nacionales</p> <p>6. Coordinar con las diferentes instituciones públicas y privadas en el tema de su responsabilidad para la concreción sectorial de la agenda pública.; y</p> <p>7. Elegir a la delegada o delegado del consejo ciudadano sectorial de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir</p>	<p>3. Proponer, promover y facilitar procesos de debate y deliberación de políticas públicas y temas de competencia del MAGAP para la consolidación del buen vivir, el desarrollo rural y la soberanía alimentaria</p> <p>4. Propiciar la formación en ciudadanía, derechos humanos, transparencia, participación social y combate a la corrupción para fortalecer la cultura democrática de los campesinos y campesinas, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano, pueblo montubio y las comunas, así como estimular las capacidades para el ejercicio y exigibilidad de esos derechos</p>	<p>4. Hacer el seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes</p> <p>5. Monitorear que las decisiones de las políticas y los planes sectoriales del MAGAP se concreten en las partidas presupuestarias respectivas</p> <p>6. Generar debates públicos sobre temas nacionales de su competencia</p> <p>7. Elegir a la delegada o delegado del consejo ciudadano sectorial a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir</p> <p>8. Elaborar y/o reformar el reglamento interno de funcionamiento del Consejo Ciudadano Sectorial Nacional y Provincial del MAGAP</p> <p>9. Rendir cuentas a los ciudadanos/as de las organizaciones a las cuales representa</p>
<b>Tipo de intercambio</b>	Informativo (no vinculante)	Informativo (no vinculante)	Informativo (no vinculante)	Informativo (no vinculante)
<b>Presupuesto</b>	Presupuesto ministerial (no hay partidas específicas)	Presupuesto ministerial como lo señala el art 52 de la Ley Orgánica de Participación (Art. 7)	Presupuesto ministerial como lo señala el art 52 de la Ley Orgánica de Participación (Art.14)	Presupuesto ministerial como lo señala el art 52 de la Ley Orgánica de Participación (Art.20)

Fuente: con base en Acuerdos Ministeriales 095 del año 2011, 469 del año 2012, 042 del año 2015, y memorias de Consejo Campesino del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.



## **Glosario**

**Advocacy Coalition Framework.** Marco de la Coaliciones Promotoras ó Marco de las Coaliciones de Causa

**AM.** Acuerdo Ministerial

**AM 281.** Acuerdo Ministerial 281 Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

**AM 095.** Acuerdo Ministerial 095, Conformación del Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

**AM 469.** Acuerdo Ministerial 469, Conformación del Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

**AM 042.** Acuerdo Ministerial 042, Conformación del Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

**AM 063.** Acuerdo Ministerial 063, Reglamento de pago de Dietas en el Sector Público

**ANC.** Asamblea Nacional Constituyente

**BNF.** Banco Nacional de Fomento

**CAFOLIS.** Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales

**Causal Process Tracing.** Seguimiento de procesos

**CCCC.** Comisión de Control Cívico de la Corrupción

**CCS.** Consejo Ciudadano Sectorial

**CNC – Eloy Alfaro.** Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro

**COPISA.** Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria

**CPPCS.** Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

**CPT.** Causal Process Tracing o seguimiento de procesos

**CSC.** Consejo Sectorial Campesino

**ENIEP.** Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza

**ENBVR.** Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural

**ERAS.** Escuelas de la Revolución Agraria

**FENOCIN.** Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras

**FTCS.** Función de Transparencia y Control Social

**INDA.** Instituto Nacional de Desarrollo Agrario

**LOPC.** Ley Orgánica de Participación Ciudadana

**LORSA.** Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria

**LOSNCP.** Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

**LOTAIP.** Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**MAGAP.** Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

**MCPGAD.** Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados

**Multiple Stream Analysis.** Modelo de las corrientes múltiples

**N.A.TO.** Matriz de instrumentos de política. Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización

**ONG.** Organización no gubernamental

**Path Dependence.** Dependencia del sendero

**PND.** Plan Nacional de Desarrollo

**PNBV.** Plan Nacional del Buen Vivir

**RUOS.** Registro Único de Organizaciones Sociales

**SENPLADES.** Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

**SGP.** Secretaría Nacional de Gestión de la Política

**SIN.** Sistema Nacional de Información

**SINAC.** Sistema Nacional de Acción Ciudadana

**SISAN.** Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional

**SITPA.** Sistema de Innovación Tecnológica Participativa Agropecuaria

**SNDPP.** Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

**SPPC.** Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana

**Theory Testing.** Testeo de teoría

**VDR.** Viceministerio de Desarrollo Rural

## Lista de Referencias

- Abal Medina, Juan. 2009. “La crisis de representación y el control sobre los representantes”, en *Participación y control ciudadanos*, J.A Medina (compilador), pp. 15-41. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Aguilar, Luis. 1993. Hacia una disciplina de las políticas públicas. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, n°3: 7-16.
- Annunziata Rocío. 2014. ¿Democracia participativa? La experiencia más allá del ideal. En Lazzeretti, Alfredo Remo y Suárez Fernando Manuel (coord.): *Socialismo & Democracia*. Mar del Plata, EUEM, 2014, en prensa.
- Beach Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Harbor: University of Michigan Press.
- Bennett Andrew y Jeffrey Checkel. 2015. “Process tracing: From philosophical roots to best practices”. En *Process tracing: From metaphor to analytic tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey Checkel, 3-38. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Process tracing: from philosophical roots to best practices*. Simons Papers in Security and Development, vol. 21: 30.
- Bresser Pereira y Luiz Carlos. 1998. “A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle”. *Lua Nova revista online* 45: 49-95. doi: 10.1590/S0102-64451998000300004
- Cameron A. Maxwell; Eric Hershberg y Kenneth Sharpe. 2012. *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. FLACSO México. México.
- Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro. 2009. “Propuesta Redistribución de Tierras”. Documento presentado al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca durante la primera sesión de Consejo Campesino celebrada el día 30 de noviembre del año 2009.
- Dávila Murillo, Ivonne .2015. *La descentralización en juego: Reforma del Estado ecuatoriano en la Constituyente de 2008*. Editorial FLACSO. Quito, Ecuador.
- Dahl, Robert y Giancarlo Bosetti. 2003. *Entrevista sobre el pluralismo*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.
- Dromi, Roberto. 2000. *Derecho Administrativo*. Editorial Ciudad de Argentina; 4ª Edición. Buenos Aires, Argentina.
- Eslava Gómez, Adolfo. 2010. “Análisis neoinstitucional de políticas públicas”. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, editado por Roth, André-Noel,: Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

- Echeverría, Julio. 2010. Plenos poderes y democracia constitucional. El caso ecuatoriano. *Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza*. <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-446.html>
- Ferrajoli, Luigi. 2014. *La democracia a través de los derechos: el constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*. Editorial Trotta, S.A.
- Fontaine, Guillaume; Sánchez, Esther; Córdova, Marco y Susan Velasco. 2015. The Politics of Accountability: Indigenous Participation in Colombian and Ecuadorian Oil and Gas Policies Colombia Internacional 86.Colomb. int. PP. 236 ISSN 0121-5612. eISSN 1900-6004. Enero-abril 2016. PP. 17-50. DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint86.2016.01>
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial; Quito: Flacso.
- Goldfrank, Benjamin. 2006. “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política* Vol. 26, No. 2: 3-28.
- Hall, Peter y Robert Taylor. 1996. *Political Science and the three new institutionalisms*. Political Studies XLIV: 936-957. doi: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x
- Howlett, Michael y Ben Cashore. 2014. “Conceptualizing Public Policy”. En *Comparative Policy Studies. Conceptual and Methodological Challenges*, editado por Isabelle Engeli, Christine Rothmayr Allison, 17-35. New York: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael; M. Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. Toronto: Oxford: New York: Oxford University Press.
- Howlett, Michel y Jeremy Rayner. 2004. *Design Principles for policy mixes: cohesion and coherence in “new governance arrangements”*. Revista Policy and Society 26: 1-18. doi:10.1016/S1449-4035(07)70118-2
- Isunza Vera Ernesto y Alberto Olvera. 2006. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. CIESAS-Miguel Ángel Porrúa. México D.F.
- \_\_\_\_\_. 2004. “Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía”. En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, coordinado por Alicia Ziccardi, 335-358. México D.F.
- Isunza Vera, Ernesto. 2006a. “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, coordinadores E. Isunza Vera y A. Olvera, 265-292. México: CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa.

- \_\_\_\_\_ 2006b. “Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los Consejos Electorales Federales en la contienda de 2000 en México”. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, coordinadores E. Isunza Vera y A. Olvera, 545-570. México: CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa.
- Jones, Charles. 1970. *An introduction to the study of Public Policy*. Editorial Duxbury Press, USA.
- Kay, Adrian y Phillip Baker. 2015. *What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature*. The Policy Studies Journal, Vol. 43, No. 1.
- Kooiman, Jan. 2004. *Governing as Governance*. Traducción de Agustí Cerrillo. Revista Instituciones y Desarrollo No. 16: 171-194. Barcelona, España.
- LasCoumes Pierre y Patrick LeGalés. 2007. *Introduction: understanding public policy through its instruments from the nature of instruments to the sociology of public policy Instrumentation*. Governance” an international journal of policy, administration, and institutions. Vol 20. No. 1. January 2007: 1-21.
- León, Magdalena. 2008. “El “buen vivir”: objetivo y camino para otro modelo”. En *Análisis Nueva Constitución ILDIS – La Tendencia*, compilado por Francisco Muñoz. Quito, 2008.
- Lowndes, Vivien y Mark Roberts. 2013. *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lowndes, Vivien. 2010. “The Institutional Approach”. En *Theory and Methods in Political Science*, editado por David Marsh y Gerry Stoker. New York: Palgrave Macmillan. Tercera Edición.
- Lowndes, Vivien. 2009. New institutionalism and urban politics. *Theories of urban politics*. Segunda Edición. Edited by Jonathan Davies y David Imbroscio. Londres: Publicaciones SAGE. Páginas 91-106.
- March, James y Johan Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York-London: Free Press.
- Méndez, José Luis. 2010. “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”. En *Políticas Públicas*, editado por Luis F. Aguilar, 115-150. México: Siglo XXI.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. 2016a. *La política agropecuaria ecuatoriana: hacia el desarrollo territorial rural sostenible: 2015-2025*. I Parte. ISBN: 978-9942-22-019-6. Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca 2016. Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_ 2016b. *Acuerdo Ministerial 162*. Registro Oficial Nro. 864 de 18 de octubre de 2016. Establecer el marco regulatorio para la conformación y funcionamiento del Consejo

Ciudadano Sectorial y de las Asambleas Provinciales Agrarias del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Quito, Ecuador.

\_\_\_\_\_ 2015a. *Acuerdo Ministerial N°063*. de 25 de marzo de 2015. Reglamento para el pago de dietas de los miembros del Consejo Ciudadano Sectorial del MAGAP y de los gastos para su funcionamiento. Quito, Ecuador.

\_\_\_\_\_ 2015b. *Acuerdo Ministerial N°042*. Registro Oficial Nro. 472 de 2 de abril de 2015. Establecimiento del Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Quito, Ecuador.

\_\_\_\_\_ 2012. *Acuerdo Ministerial N°469*. Registro Oficial Nro. 853 del 18 de diciembre de 2012. Establecimiento del Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Quito, Ecuador.

\_\_\_\_\_ 2011a. *Acuerdo Ministerial No. 007*. Registro Oficial No. 373 de 28 de enero del 2011. Reforma el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MAGAP.

\_\_\_\_\_ 2011b. *Acuerdo Ministerial N°095*. Registro Oficial Nro. 414 de 28 de marzo de 2011. Establecimiento del Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Quito, Ecuador.

\_\_\_\_\_ 2011c. *Acuerdo Ministerial N° 281*. Registro Oficial Suplemento 198 de 30 septiembre de 2011. Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Quito, Ecuador.

\_\_\_\_\_ 2010a. Informe de Conformación Consejo Sectorial Campesino. Oficio No. MAGAP-2010-0199-OF del 21 de julio de 2010.

\_\_\_\_\_ 2010b. Consideraciones y Acuerdos para el establecimiento del Consejo Sectorial Ciudadano Nacional del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Oficio No. MAGAP-MAGAP-2010-0384-OF del 13 de octubre de 2010.

\_\_\_\_\_ 2010c. Informe Construcción Participativa de Acuerdos sobre el Consejo Campesino Nacional. Taller *Participación Ciudadana Campesina*, en el marco del Consejo Ciudadano Sectorial. 24 de junio de 2010.

Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2009. *Informe de talleres de socialización y debate ampliado del Buen Vivir Rural*. Presentación utilizada en primera sesión de Consejo Campesino celebrada el día 30 de noviembre del año 2009.

- Muñoz, Juan Pablo. 2008. *Movimientos sociales y procesos constituyentes. El caso del Ecuador 2008*. Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza. Paris, Francia.  
<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-450.html>
- O'Donnell, Guillermo. 2004. "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política* 11:11-31.
- Ortiz, Santiago. 2008a. "El contexto político de la Asamblea Constituyente en Ecuador". En *La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores. Hacia la redacción de una nueva Constitución*. Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza. Paris, Francia. <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-450.html>
- \_\_\_\_\_. 2008b. "La participación, un desafío para la democracia. Nuestra Constitución: Nuestro Futuro". *Entre voces*, Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local. Número 15. Agosto/Septiembre 2008. Quito.
- \_\_\_\_\_. 2008c. "Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional". *Icono, Revista de Ciencias Sociales* 32: 13-17.
- Paz, Juan José y Cepeda Miño. 2008. *Visión histórica de las constituciones de 1998 y 2008*. Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza. Paris, Francia. <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-449.html>
- Peters, Guy. 2005. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. Segunda Edición. Londres: Continuum.
- Peruzzotti, Enrique. 2008a. "Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas". Ponencia preparada para la *Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS)*, Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2008b. "Populismo y representación democrática". En *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, editado por Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, 97-124. Ecuador: FLACSO Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador.
- \_\_\_\_\_. 2006. "La política de accountability social en América Latina". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Editado por Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, 245-264. México D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrúa.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2002. "Accountability social: la otra cara del control". En *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Editado por E. Peruzzotti y C. Smulovitz, 25-52. Buenos Aires.

- Pierre Jon y Guy B. Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press, “4: Governance at Three Levels” y “8 States in Transition”, 75-93 y 163-192.
- Ramírez, Franklin G. 2010. *Participación popular, acción colectiva y desconfianza política en la transformación constitucional del Estado ecuatoriano*. (Artículo no publicado).
- \_\_\_\_\_. 2008. *Las antinomias de la revolución ciudadana*. Le Monde Diplomatique. Edición de Buenos Aires, septiembre 2008. Buenos Aires, Argentina.
- Roth, André-Noël. 2007. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz, Alfredo Guzmán. 2008. *Avances en el régimen político en la Constitución de Montecristi*. Compilación, Francisco Muñoz. Análisis. Nueva Constitución, ILDIS – La Tendencia, Quito.
- Palier Bruno y Yves Surel. 2005. “Les « trois I » et l'analyse de l'État en action”. En *Revue française de science politique* 1/2005 (Vol. 55): 7-32.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2013a. *Plan Nacional de Desarrollo/ Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Primera Edición. ISBN-978-9942-07-448-5. Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_. 2013b. *Plan estratégico Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2014-2017*. Quito, noviembre 2013.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Segunda Edición. Aprobado en sesión de 24 de junio de 2013, mediante Resolución No. CNP-002-2013. República del Ecuador. Quito, Ecuador.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. República del Ecuador. Quito, Ecuador.