

Director
Francisco Muñoz Jaramillo

Comité Editorial
Santiago Ortiz
Franklin Ramírez

Editor
Ángel Enrique Arias

Consejo Editorial
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera,
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro,
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado,
Julio Echeverría, Myriam Garcés, Luis Gómez,
Ramiro González, Virgilio Hernández,
Guillermo Landázuri, Luis Maldonado Lince,
René Maugé, Paco Moncayo, René Morales,
Melania Mora, Marco Navas, Gonzalo Ortiz,
Nina Pacari, Andrés Páez, Alexis Ponce,
Rafael Quintero, Eduardo Valencia, Andrés Vallejo,
Raúl Vallejo, Gaitán Villavicencio

Edición
Raúl Borja
Gonzalo Burbano

Diseño
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Fotografías / Ilustraciones
Archivo Activa

Auspicio
ILDIS - FES
Avenida República 500, Edificio Pucará
Teléfono (593) 2 2 562 103
Quito - Ecuador
www.ildis.org.ec

Impresión
Gráficas Araujo
08 44 90 582

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

laTendencia
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor
ISSN: 13902571
Marzo/Abril de 2009

laTendencia

—revista de análisis político—

Santiago Ortiz Crespo
Diego Mancheno P.
Fander Falconí
Adriana Alvear
Grace Jaramillo
Margarita Aguinaga
Juan Cuvi
Pablo Ospina Peralta
Norman Wray Reyes
Luis Verdesoto
Humberto Cholango
Esperanza Martínez
Luis Augusto Panchi
Santiago Pérez
Paulina Recalde Velasco
René Maugé
Paco Moncayo
Martha Roldós
Alberto Acosta
Virgilio Hernández
Fernando Buendía
Rafael Guerrero
María Arboleda

9

mar/abr 2009



Internacional / Crisis

- 5** **Editorial**
Programa anticrisis:
legitimidad y eficacia
Francisco Muñoz Jaramillo
- 11** La crisis mundial: una
prueba de fuego para la
revolución ciudadana
Santiago Ortiz Crespo
- 16** Una crisis global del
modo de producción
capitalista
Diego Mancheno P.
- 21** Política exterior y
desarrollo
Fander Falconí
- 28** Negociaciones CAN-UE:
la integración se cayó
del barco
Adriana Alvear / Grace Jaramillo
- 32** Balance del Foro Social
Mundial Belem 2009
Margarita Aguinaga



Coyuntura

- 42** La incertidumbre:
instrumento de gobierno
Juan Cuvi
- 46** El gobierno de la
revolución ciudadana:
entre la crisis económica
y los cambios del poder
real
Pablo Ospina Peralta
- 53** Una lectura de la
Comisión Legislativa y
de Fiscalización
Norman Wray Reyes
- 60** Ecuador en el
informe 2008 de
Latinobarometro
Luis Verdesoto
- 64** 20 de enero: retos y
perspectivas
Humberto Cholango
- 67** Yasuní: dejar el crudo
en tierra es un reto a la
coherencia
Esperanza Martínez
- 73** La efectiva
implementación de la
participación
ciudadana
Luis Augusto Panchi
- 81** Balance de las primarias
de PAIS
Santiago Pérez
- 86** Elecciones 2009: el
nuevo horizonte del
gobierno de Rafael
Correa
Paulina Recalde Velasco
- 86** El bicentenario y
su proyección en la
actualidad
René Maugé



Próximo gobierno y Políticas públicas

- 93** El Ecuador en la época
de cambios
Paco Moncayo
- 98** El programa
de la izquierda
humanista, plural,
intercultural y
plurinacional
Martha Roldós
- 103** La maldición de la
abundancia: un riesgo
para la democracia
Alberto Acosta
- 103** Nueva Ley Orgánica
Electoral y de
Organizaciones Políticas
Virgilio Hernández
- 121** Regimen del buen
vivir, autonomía y
descentralización
Fernando Buendía
(Ecuador Dialoga)
- 126** El estatuto autonómico
y la izquierda
guayaquileña
Rafael Guerrero
- 130** Mujeres hacia la paridad:
cambios moleculares y
resistencias al cambio
María Arboleda

La efectiva implementación de la participación ciudadana

No cabe duda que uno de los grandes aportes que hace la Constitución que entró en vigencia el 20 de octubre de 2008 es la Participación Ciudadana, entendida no sólo como una instancia de democratización que se agota en un par de artículos, sino como un eje transversal en el que se inserta todo el texto constitucional.

Es deseable, pues, que la participación integre todos los procesos de debate y deliberación; de toma de decisiones, planificación de presupuestos y rendición de cuentas del sector público, no sólo de los gobiernos seccionales sino también del gobierno nacional.

La conformación del primer Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, sin embargo, nos deja en este punto un sabor amargo. Cuando confiábamos que la transparencia, la independencia de los procesos, la probidad, la ética, los méritos y la ciudadanía fueran los orientadores de tal proceso de selección, la mayoría de participantes y testigos de tal evento hemos salido con la impresión de que nuevamente se trastocaron los principios por el oportunismo, el interés del poder de turno, el palanqueo, la politiquería y la desvergüenza.

Dar una nueva oportunidad a la participación ciudadana en el contexto de la ley de la materia, así como de la juridicidad que rija al Consejo, es un reto que legitimaría su acción, ya que no su origen.

A continuación, partiendo de un sencillo concepto de participación ciudadana, desarrollaré las instancias de su implementación y aportaré con ideas para la conformación de las leyes y reglamento nombrados.

La participación: deliberación y empoderamiento

A mi modo de ver, dos cuestiones fundamentales integran la discusión sobre participación ciudadana: la deliberación pública y el empoderamiento.

La deliberación pública se entiende como el amplio debate, accesible a todos, sobre los asuntos que son de interés público; o sea, los asuntos que nos competen a todos porque de algún modo nos tocan a todos: ya como interesados, ya como afectados. Este es un primer asunto no tan obvio como parece.

En una sociedad del conocimiento especializado, la tendencia es a dejar que los asuntos sean resueltos por los expertos... y siempre hay expertos para todo, incluso “todólogos”. En este ambiente, un profano o ajeno al conocimiento de los expertos es mal visto. Los asuntos técnicos tienen que ser dejados a los tecnócratas, a los políticos, a los politiqueros; los problemas socioeconómicos a los “cientistas” y así por lo demás. ¿Qué lugar tiene, entonces, el ciudadano? ¿Dónde podrá expresarse el ciudadano? ¿Cuál es el lugar de la deliberación pública?

La respuesta evidentemente es la participación ciudadana. Ésta concentra en sí el derecho a deliberar, no por ser experto sino por el simple hecho de ser ciudadano; por la simple circunstancia de formar parte de lo público y de ser afectado por las decisiones que se toman “en beneficio de todos”. Claro que deliberar es el arte de dar y recibir razones, porque el arte de dar y recibir sinrazones, injusticias, bofetones y violencias se llama guerra.

El arte de deliberar se realiza en condiciones de respeto y acogida a la voz del otro; de consideración y ponderación en lo que se dice, dentro de un intercambio inteligente y divertido de razonamientos, proyectos y experticias para construir la ventaja recíproca de los participantes. En suma, se delibera dentro de un marco ético adecuado, como lo manda el artículo 95 de la Constitución: “La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad”.

Rafael González Ballar define la participación como “un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve”.

Importante destacar que la participación no es sólo del ciudadano individual, sino también del colectivo en forma organizada. La participación se orienta a conseguir mejores condiciones de vida individual y colectiva; busca influir sobre quienes tienen poder de decisión y han sido elegidos como mandatarios de un colectivo para su beneficio general y no particular. Es importante destacar que la participación implica diálogo en pluralismo y diversidad y que los temas que ameritan participación son señalados por los mismos ciudadanos y no por una “autoridad competente”. Estos lineamientos deberían tenerse en cuenta a la hora de hacer una ley de participación ciudadana.

La otra cuestión fundamental de la participación ciudadana es el empoderamiento de los procesos de toma de decisión y de los espacios de rendición de cuentas. Este empoderamiento amerita algunas condiciones como accesibilidad, oportunidad y transparencia en la información, reconocimiento legal de veedurías, observatorios, colectivos y otras formas asociativas para la participación, financiamiento adecuado, cuidado y protección de los involucrados, apertura a denuncias y procesos de investigación y educación ciudadana permanente.

El rol del Estado dentro de la perspectiva de democracia participativa, no puede reducirse al clásico rol de autoridad determinante sino que tiene que abrirse al de motivador de propuestas, canalizador de procesos sociales y facilitador de recursos. Un Estado capaz de asumir el empoderamiento de sus ciudadanos.

El empoderamiento ciudadano no debe concentrarse sólo en la proyección de políticas públicas y

rendición de cuentas; debe también extenderse, de acuerdo a la capacidad organizativa y efectiva de los ciudadanos, a la gestión de su espacio territorial, a la determinación del origen y finalidad de sus presupuestos y a su articulación institucional con el Estado nacional.

El Estado participativo reconoce una participación diferenciada por sectores poblacionales, culturas, etnias, género, edad, discapacidad, distribución geográfica y grado de afectación de las decisiones públicas. La diversidad étnica, biológica, geográfica y cultural del país debe reflejarse también en una participación diferenciada, de modo que dé lugar al mayor número de participantes en el mayor número de cuestiones públicas; éste es el ideal de la democracia participativa.

Instancias de participación y control social

Según el artículo 204 de la Constitución, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, junto con la Contraloría General del Estado, Defensoría del Pueblo y Superintendencias, conforman la Función de Transparencia y Control Social, o el denominado “quinto poder”.

En una democracia, lo propio del poder es su **representatividad**. Los miembros de la Función de Transparencia y Control Social, que en sí es un poder, deben representar a los ciudadanos. Por ello es deseable que los candidatos que se postulan a esta función no se presenten por sí mismos para una representación; sino que sean postulados por organizaciones ciudadanas formales e informales representativas, sin perjuicio de los respectivos concursos de oposición y méritos.

Las autoridades de la Función de Transparencia y Control Social a ser designadas, directamente por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social o indirectamente a través de comisiones ciudadanas de selección, son: Procurador General del Estado y Superintendentes, de sendas ternas propuestas por el Presidente de la República, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado

y Contraloría General del Estado; y, los miembros de: Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo de la Judicatura.

La selección de los miembros de esta Función debe contar, como lo manda la constitución, con veeduría e impugnación. Las veedurías no pueden, ni deben, ser coartadas por conflictos de intereses; pues la acción de veeduría es, en su más puro sentido, atender al derecho ciudadano a información y participación dentro de los procesos, sin tornarles “químicamente neutros”; es decir, sin negarles derecho a exponer sus simpatías o antipatías, pues para eso está una veeduría. Tal neutralidad si es necesaria en el comité seleccionador para, así, atender sólo a los méritos y normas del concurso, no a sus simpatías o allegados, lo que no ocurrió en la selección del primer Consejo de Participación Ciudadana; es deseable que tal neutralidad sea un distintivo del proceso de elección del Consejo definitivo, de modo que el Consejo llamado a **legitimar** la participación y la lucha contra la corrupción, nazca legitimado por los mismos valores que va a defender: mientras más veeduría pluralista tenga un proceso de selección, mejor será para la legitimación y probidad de las autoridades electas. Esperamos que en la selección del nuevo Consejo, que lo realizará el Consejo Nacional Electoral y ya no una Comisión Legislativa, por esencia política, la **neutralidad**, ese valor propuesto por la Comisión Nolan en 1995 como un valor que debería estar presente en toda función y funcionario públicos, sea realmente respetado.

Las impugnaciones deberían ser resueltas por instancias independientes del comité o comisión seleccionadora. Si la selección va a estar a cargo del Consejo Nacional Electoral, las impugnaciones deberían ser resueltas por el Tribunal Contencioso Electoral, así se aseguraría independencia entre las instancias de resolución de impugnaciones y de elección de autoridades. **Sobra decir, pero queda la duda de que en este proceso pasado se haya hecho, que se seguirá el debido proceso y se protegerán los derechos de los involucrados.**

Otro aspecto a tenerse en cuenta para la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y

Control Social definitivo se relaciona con el artículo 97 de la Constitución que "... reconoce al **voluntariado** de acción social y desarrollo como una forma de participación social".

Tal y como hemos definido aquí la participación ciudadana, se trata de una acción voluntaria que, sin coerción ni rédito o salario, tiende al beneficio colectivo. No se pueden considerar como participación ciudadana trabajos remunerados o negocios, en los que alguien tenga un beneficio pecuniario por interactuar con una comunidad determinada. Acciones libres y voluntarias que trascienden el beneficio particular son las que delimitan el ámbito propio de la participación ciudadana. Así, por ejemplo, en Alemania se reconoce oficialmente el servicio civil voluntario en acciones que van desde la limpieza de las cabinas telefónicas públicas hasta el servicio de voluntarios viales que ayudan a cruzar a los niños las calles rumbo a sus escuelas. Un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social debería estar ocupado por personas que voluntariamente entregan su tiempo y dedicación para ocuparse de los asuntos públicos y no por quienes hacen acción social remunerada o peor políticos profesionales. Este punto será un buen criterio de selección para escoger personas auténticamente interesadas por el desarrollo del país y de sus comunidades; será un criterio para distinguirlos de aquellos que buscan un puesto público que les asegure una buena remuneración o figuración política. Quien quiere hacer participación ciudadana busca, más allá del tiempo dedicado a sus labores de subsistencia, tiempo para dedicar a la construcción de un proyecto común compartido. Hoy más que nunca la responsabilidad social, incluso en las empresas, va más allá de la paga por hacerlo; se orienta al compromiso comunitario, a la satisfacción del compartir y del deber cumplido. Ahí un criterio importante para seleccionar gente idónea.

El artículo 100, numeral 5 de la Constitución habla de "...promover la **formación ciudadana** e impulsar procesos de comunicación". Esta formación deberá considerar el nivel formal e informal de educación. En el nivel formal, existen ya propuestas de retomar la formación cívica en el nivel de educación secundaria, materia que puede recoger los contenidos de la participación ciudadana. Estos contenidos abarcarán desde un conocimiento elemental de la realidad nacional hasta una lectura atenta de la Constitución y el comentario de los derechos y deberes en ella contenidos. Conocer el texto fundamental que rige la vida de los ecuatorianos debería ser una primera y urgente tarea dentro de la formación ciudadana. De aquí se dará paso a la formación en el resto de elementos que conforman la participación ciudadana (art. 208): la deliberación pública, los valores, la transparencia, la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas, las denuncias sobre actos que afecten a la participación o generen corrupción. Retomar la educación cívica, la educación del ciudadano es una tarea urgente para el desarrollo de la República; es una tarea de la que no podemos desentendernos.

En el Ecuador se ha elevado la participación ciudadana a una **instancia institucional** con autoridad, autonomía y presupuesto. Sin embargo cabe advertir que la participación ciudadana no se agota en la instancia institucional formal reconocida por la ley y el Estado, sino que se extiende más allá, hacia las instancias informales. El voluntariado, el trabajo comunitario, la buena conciencia en el pago de los impuestos, el cuidado de los parques, jardines, calles e infraestructura pública que cualquier ciudadano lo hace sin coacción, la participación en marchas de protesta o respaldo, la movilización social o gremial, la organización deportiva barrial o local, la gestión en beneficio de la propia comunidad son **instancias**

informales de participación ciudadana, que deben ser promovidas en los procesos de formación.

La participación que promueve el Consejo no es toda la participación ni representa a todos los participantes. El Consejo no es más que una herramienta para extender y garantizar cada vez más participación en más asuntos públicos, debería entenderse como un facilitador de la participación ciudadana. La participación sin embargo la hacen, conforman y extienden los mismos ciudadanos, quienes se movilizan a favor de sus intereses comunitarios, a favor de mejorar las condiciones de vida de sus comunidades y para ello escogen los asuntos, espacios y actores más pertinentes.

Evitar el peligro de **instrumentalización** de la participación ciudadana debería ser una finalidad del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Para ello deberán implementarse controles internos y externos, como una oficina o dirección de asuntos éticos que asegure transparencia, objetividad, neutralidad, representación en los procesos y sea un lugar de recepción de reclamos, denuncias, sugerencias y observaciones de veedurías. Sería un espacio de legitimidad pública del Consejo, incluso desde aquí se podría proponer programas de formación ética para todos los servidores públicos.

Participación ciudadana en interdependencia con el Estado

En el Ecuador actual las alternativas para la superación del neoliberalismo pasan por líneas ideológicas de izquierda, que promueven el apareamiento de nuevos grupos políticos, al menos formalmente aunque sus actores, en muchos casos, sean los mismos del pasado. La participación muestra dos orígenes muy claros: a) las organizaciones sociales corporativizadas en personas jurídicas y b) los ciudadanos individuales por sus propios derechos.

Las demandas de transparencia, anticorrupción, participación del poder, rendición de cuentas y

autonomía no son banderas de grupos claramente identificables sino ideales compartidos de ciudadanía. La diversidad étnica, cultural, social y lentamente también la ideológica, distinguen las formas de participación y sus finalidades plurales.

La participación ciudadana en el Ecuador seguirá por un lado su rumbo institucional delimitado en la Constitución y por otro desarrollará iniciativas que superen dicho marco institucional ya sea por su número o sus intereses, que no necesariamente deben coincidir con los del gobierno local o nacional de turno. Los intereses ciudadanos de indígenas amazónicos, indígenas de la sierra, campesinos de la costa, campesinos de la sierra, mestizos de la sierra, mestizos de la costa, pobladores del oriente, habitantes urbanos, pobladores urbano-marginales, habitantes rurales y sectores de cultura popular, no necesariamente coinciden, deben sin embargo encontrar cabida en los planes de desarrollo del gobierno en la medida que sean directamente afectados por los mismos.

La participación ciudadana debe trascender el ámbito de **autolegitimación** de cualquier gobierno para convertirse en una auténtica instancia de participación y control social. La tensión entre institucionalización y espontaneidad de la participación ciudadana determina la interdependencia entre ciudadanos y Estado. La justificación de un gobierno a través de seudomecanismos de participación significaría en realidad la dependencia de los ciudadanos de estructuras institucionales delimitadas por el poder. Una participación ciudadana supeditada a un sinnúmero de intereses locales o gremiales, significaría la relativización del Estado y su dependencia de los grupos que se alinean con el poder. La **interdependencia** se muestra como una sana dependencia mutua de legitimación para el Estado y de consideración de los intereses de la ciudadanía. Una **ética pública** al interior de los organismos estatales, ética pública como proceso de formación de los servidores públicos, incluidos mandatarios, funcionarios y autoridades, lo mismo que como elemento de una gestión transparente, con procesos claros y delimitados, es la garantía de una acción estatal legítima.



La participación ciudadana debe trascender el ámbito de autolegitimación de cualquier gobierno para convertirse en una auténtica instancia de participación y control social.



El primero que propuso públicamente la realización de elecciones primarias en PAIS fue Alberto Acosta, al día siguiente del Referéndum que aprobó la nueva constitución. La idea era marcar un camino sin retorno para las organizaciones políticas identificadas como principales responsables de la crisis y del atraso que vivimos. Que había llegado el momento para su transformación en agentes efectivos del proceso de cambio.

Durante las semanas siguientes se desató un intenso debate interno, sobre las alternativas para definir el proceso de selección de candidaturas de este movimiento político. Se pudieron diferenciar al menos tres posiciones. Una promovía primarias “cerradas” para los militantes, pero tenía la limitación que PAIS no es un partido orgánico, sino un conjunto de agrupaciones y personas, con una gran diversidad regional, provincial y local, que no ha logrado establecer un mecanismo único de registro de afiliados. Otra posición proponía la realización de encuestas nacionales y locales para determinar la viabilidad electoral de las precandidaturas, que debían ser designadas directamente por la instancia directiva nacional. Finalmente, la posición que se impuso fue la de primarias abiertas; es decir, permitir que cualquier persona registrada en el padrón electoral pueda escoger voluntariamente a los candidatos a Presidente, Asambleístas, Alcaldes, Prefectos y Concejales.

Santiago Pérez— Antropólogo y consultor político. Aplica las herramientas de la mercadotecnia política adaptándolas a la cultura ecuatoriana. Considera a los estudios de opinión instrumentos de apoyo a las luchas sociales en procesos de cambio.