

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
FLACSO  
SEDE QUITO**

**INVESTIGACIÓN COMPARATIVA DE LA INCIDENCIA DE LAS  
INICIATIVAS DE IMPLEMENTACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE  
INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TIC y NTIC) DEL GOBIERNO Y EL  
TERCER SECTOR SOBRE EL FORTALECIMIENTO DEL ESPACIO  
PÚBLICO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ZONAS RURALES Y  
URBANO MARGINALES DEL ECUADOR**

**POR: KARINA GISSELLE PALACIOS GUEVARA**

**TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE  
MAESTRÍA ANDINA EN COMUNICACIÓN  
MENCIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL USO DE INTERNET**

**ASESOR: DR. ROBERTO FOLLARI**

**QUITO, OCTUBRE DE 2006**

## AGRADECIMIENTOS

Un muy especial reconocimiento al Dr. Roberto Follari, asesor de este trabajo, cuyas formación y seriedad teóricas han constituido guía y apoyo desde la primera idea hasta este, el resultado final. Y cuya calidad humana acompañaron el desarrollo de la investigación a través de muy difíciles situaciones personales.

A Mauro Cerbino y Carlos Arcos, gratitud imperecedera por su apoyo durante esa coyuntura compleja.

A mi compañero de vida, Jaime Armando Morillo quien, con paciencia supremo y estímulo continuo, sostuvo mi ánimo y me ha conducido, casi de la mano, hasta la meta. Gracias por la confianza y el amor ciertos, sólidos.

Y a todos y todas, familia, amistades, colegas, que han esperado con expectación ver este trabajo culminado; con su sola presencia, contribuyeron a mantener en mí ese mismo espíritu. Sobre todo, me recordaron que estoy rodeada de un verdadero mar de cariño.

Gracias.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS .....	3
ÍNDICE DE CONTENIDOS. TABLAS Y GRÁFICOS .....	4
INTRODUCCIÓN .....	6
Objetivos de la investigación .....	4
General .....	4
Específicos .....	5
<b>CAPÍTULO 1: COMUNICACIÓN, ESPACIO PÚBLICO Y DEMOCRACIA .....</b>	<b>7</b>
1.1. Relaciones entre Comunicación, Espacio Público, Participación y Ciudadanía .....	7
1.2. La discusión Tercer Sector vs. Estado .....	30
1.2.1. Tercer Sector - Ciudadanía y Participación en el espacio público .....	40
Bibliografía capítulo 1 .....	46
<b>CAPÍTULO 2: DEMOCRACIA, TICS Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN .....</b>	<b>53</b>
2.1. América Latina frente al proyecto de Sociedad de la Información y el Conocimiento .....	57
2.1.1. Las Tecnologías de Información y Comunicación en el discurso de la democracia .....	70
2.1.2. Lo público en el espacio virtual: Nuevas tecnologías de información - comunicación (NTICs) y participación ciudadana .....	77
2.1.2.1. Ciudadanía digital o alfabetización digital para la gobernabilidad .....	77
2.1.2.2. Localidad y participación .....	84
2.2. Democracia electrónica y ciudadanía digital en América Latina: reflexiones, límites y aportes .....	92
2.2.1. Gobierno en línea .....	93
2.2.2. Gobierno electrónico o digital .....	96
2.2.3. Democracia electrónica o Ciberdemocracia .....	102
Bibliografía capítulo 2 .....	106
<b>CAPÍTULO 3: ESTADO DEL ARTE DEL AVANCE DEL PROYECTO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE .....</b>	<b>108</b>
3.1. Experiencias de América Latina en la Sociedad de la Información .....	108
3.1.1. La SI en el Primer Mundo - Experiencias de referencia de la Unión Europea .....	108
3.1.2. Actores del Proyecto Sociedad de la Información en América Latina .....	117
3.1.3. Dos enfoques macro del proyecto SI en América Latina: el caso de la Agenda Digital del Brasil .....	122
3.1.4. Políticas, actores e iniciativas nacionales de SI en América Latina.....	127
3.1.4.1. Análisis comparativo de las Políticas Públicas relacionadas con el Proyecto SI en Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela .....	129
3.1.4.1.1. Caso Perú .....	131
3.1.4.1.2. Caso Bolivia .....	145
3.1.4.1.3. Caso Venezuela.. .....	155
3.1.5. Gobierno electrónico en AL .....	164
3.1.5.1. Locales .....	169
3.1.6. Ciudadanía digital - Participación ciudadana.....	171
3.1.6.1. Iniciativas de gobierno .....	171
3.1.6.2. Iniciativas del Tercer sector .....	174
3.1.6.2.1. Perú.....	179
3.1.6.2.2. Bolivia .....	185
3.1.6.2.3. Venezuela .....	189
Bibliografía Capítulo 3 .....	192
<b>CAPÍTULO 4: IMPACTO DE LAS NTICS EN EL FORTALECIMIENTO DEL</b>	

<b>ESPACIO PÚBLICO RURAL EN EL ECUADOR - PROYECTOS DEL SECTOR GUBERNAMENTAL Y DEL LLAMADO “TERCER SECTOR”</b> .....	<b>195</b>
4.1. Problemática TIC de lo local rural en Ecuador .....	195
4.2. Descripción y análisis de las iniciativas TIC y NTIC en Ecuador - Proyectos en Marcha .....	203
4.2.1. <i>Gobierno electrónico</i> .....	204
4.2.1.1. <i>Nacional</i> .....	208
4.2.1.2. <i>Local</i> .....	212
4.2.2. <i>Ciudadanía digital - participación ciudadana</i> .....	215
4.2.2.1. <i>Sector gubernamental</i> .....	219
4.2.2.2. <i>Tercer Sector</i> .....	220
4.3. Políticas Públicas del Ecuador para la socialización, apropiación social y entorno habilitador de la Sociedad de la Información en el área rural .....	240
4.3.1. <i>Estado de las discusiones públicas en torno a la Estrategia de Desarrollo de la Sociedad de la Información en Ecuador</i> .....	252
Bibliografía capítulo 4 .....	258
<b>CAPÍTULO 5: SÍNTESIS DE LOS HALLAZGOS EMPÍRICOS</b> .....	<b>260</b>
5.1. América Latina .....	260
5.2. Ecuador .....	281
<b>CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>295</b>
6.1. Conclusiones Teórico - Metodológicas .....	295
6.2. Recomendaciones metodológicas .....	324
Bibliografía Capítulo 6 - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	331

## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Gráfico No. 1: Gobernabilidad - relación gobierno - ciudadanía .....	22
Gráfico 2.: Gobernabilidad .....	53
Gráfico 3. - Papel de las TICs y NTICs en la gobernabilidad .....	82
Gráfico 4: Apreciación de penetración en cabeceras cantonales .....	196
Gráfico 5.. Apreciación de penetración a nivel parroquial .....	197
Gráfico 6: Servicio de Acceso a Internet en Ecuador .....	198
Gráfico 7: Distribución de Cybercafés (urbanos) en el país .....	199
Gráfico 8: Distribución de páginas y sitios web de gobierno del Ecuador .....	209
Gráfico 9: Distribución de páginas y sitios web de iniciativas TIC del Tercer Sector - Ecuador .....	220
Gráfico 10: Participación según tipo de organizaciones mediante páginas y sitios web de iniciativas TIC .....	221
Gráfico 11: Universo de análisis .....	260
Gráfico 12: Iniciativas que contemplan alfabetización digital .....	260
Gráfico 13: Relación contenidos / cotidianidad .....	261
Gráfico 14: Análisis de iniciativas TIC Venezuela .....	265
Gráfico 15: Análisis de iniciativas TIC Perú .....	269
Gráfico 16: Análisis de iniciativas TIC Bolivia .....	278
Gráfico 17: Análisis de iniciativas TIC Ecuador .....	283
Tabla 1: Tipología de modelos democráticos apoyados en tic .....	72
Tabla 2: Consideraciones metodológicas para la formulación de políticas públicas: Problemas y Oportunidades .....	90
Tabla 3: Cinco Fases de E-gobierno .....	97
Tabla 4: Análisis de Políticas Públicas de Perú .....	134
Tabla 4.1: Análisis de Políticas Públicas de Perú - Alfabetización Digital .....	135
Tabla 4.2: Análisis de Políticas Públicas de Perú - Competencias TIC .....	136
Tabla 4.2: Análisis de Políticas Públicas de Perú - Competencias TIC .....	139

Tabla 4.4: Análisis de Políticas Públicas de Perú - Agenda subyacente. Financiamiento	141
Tabla 4.5: Análisis de Políticas Públicas de Perú - Variables de intervención	142
Tabla 5. Análisis Políticas Públicas - Bolivia	147
Tabla 5.1: Análisis Políticas Públicas de Bolivia - Alfabetización Digital y Competencias TIC	148
Tabla 5.2: Análisis de Políticas Públicas Bolivia - Agenda y. Financiamiento	150
Tabla 5.3: Análisis Políticas Públicas Bolivia - Variables de intervención	151
Tabla 6. Análisis Políticas Públicas Venezuela	158
Tabla 6.1: Análisis Políticas Públicas Venezuela - Alfabetización Digital y Competencias TIC	159
Tabla 6.2: Análisis Políticas Públicas Venezuela - Usos TIC	160
Tabla 6.3. Análisis Políticas Públicas Venezuela - Agenda y. Financiamiento	161
Tabla 6.4: Análisis Políticas Públicas Venezuela - Variables de intervención	162
Tabla 7. Síntesis Modelos de Políticas Públicas	167
Tabla 8. Caso 1: Sector privado ciudadano - Perú	179
Tabla 9: Caso 2: ONG - Perú	181
Tabla 10. Caso 3: ONGs - Perú	182
Tabla 11. Caso 4: ONGs - Perú	184
Tabla 12. Caso 5: ONGs - Perú	185
Tabla 13. Caso 1: OSC - Bolivia	186
Tabla 14. Caso 2: OSC - Bolivia	187
Tabla 15. Caso 3: OSC - Bolivia	188
Tabla 16. Caso 4: OSC - Bolivia	189
Tabla 17. Caso 1: ODS - Venezuela	190
Tabla 18. Caso 2: ODS - Venezuela	191
Tabla 19: Distribución de páginas y sitios web de gobierno del Ecuador	209
Tabla 20: Análisis de Caso 1: ONG – ámbito urbano	225
Tabla 21: Análisis de Caso 2: ONG – ámbito rural	226
Tabla 22: Análisis de Caso 3: ONG – ámbito rural	227
Tabla 23: Análisis de Caso 4: ACADEMIA – ámbito rural	228
Tabla 24: Análisis de Caso 5: ACADEMIA – ámbito rural	231
Tabla 25: Análisis de Caso 6: ONG – ámbito urbano	232
Tabla 26: Análisis de Caso 7: ONG – ámbito rural	233
Tabla 27: Análisis de Caso 7.1. : ONG – ámbito rural	234
Tabla 28: Análisis de Caso 8: ONG – ámbito rural	235
Tabla 29: Análisis de Caso 9: ONG – ámbito urbano	236
Tabla 30: Análisis de Caso 10: ONG – ámbito rural	237
Tabla 31: Análisis de Caso 11: ONG – ámbito urbano	238
Tabla 32: Análisis de Caso 12: ONG – ámbito rural	239
Tabla 33: Grupos de discusión, actores y objetivos del eje de infraestructura de la estrategia de la Sociedad de la Información - Ecuador	243
Tabla 34: Grupos de discusión, actores y objetivos del eje de socialización y apropiación de la estrategia de la Sociedad de la Información - Ecuador	245
Tabla 35: Grupos de discusión, actores y objetivos del eje de innovación y transferencia tecnológica de la estrategia de la Sociedad de la Información - Ecuador	247

**INVESTIGACIÓN COMPARATIVA DE LA INCIDENCIA DE LAS INICIATIVAS  
DE IMPLEMENTACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y  
COMUNICACIÓN (TIC y NTIC) DEL GOBIERNO Y EL TERCER SECTOR  
SOBRE EL FORTALECIMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ZONAS RURALES Y URBANO  
MARGINALES DEL ECUADOR**

Karina Gisselle Palacios Guevara

**INTRODUCCIÓN**

Un estudio comparativo de estos dos modos de concebir la incorporación de la sociedad ecuatoriana a la Sociedad de la Información global -por el lado del Estado y por el del Tercer Sector- tiene como propósito el dar cuenta de los procesos a través de los cuales han sido y están siendo implementadas sus iniciativas, cuáles y cuántos son, particularmente en el Tercer Sector; sus potencialidades, alcances y límites para el ejercicio de la comunicación y, a través de ella, del fortalecimiento del tejido asociativo, por un lado, y, por otro, de la posibilidad de ampliar o fortalecer el espacio público de los sectores que cuentan con TICs y NTICs en localidades rurales y urbano marginales. Estos son, precisamente, los elementos que configuran el objeto de estudio de esta investigación.

Serán objeto de análisis bibliográfico y documental, junto con otras experiencias de América Latina, las verificadas en Bolivia y Perú dadas sus similitudes, especialmente la cultural; así también, la totalidad de las iniciativas puestas en

práctica en Ecuador. Dos experiencias de entre ellas serán escogidas para efectuar una contrastación empírica de los resultados del análisis bibliográfico: se escogerá un caso del gobierno y uno del Tercer Sector, tomando en cuenta las variables pertinentes de comparación, establecidas en las conclusiones teóricas de la primera parte de esta investigación. Dado que todas las experiencias al respecto son recientes, están enmarcadas entre el año 2000 y el 2004, a raíz de la adopción de la Agenda de las Américas para la Conectividad y la formulación y adopción de la Agenda de Conectividad de Ecuador.

El interés fundamental de la investigación es identificar las variables que inciden en la debilidad del espacio público en Ecuador entre la población ubicada en las zonas rurales y periféricas; un análisis de este tipo permitirá establecer, además, la incidencia posible y efectiva que las diversas iniciativas NTIC emprendidas desde el Estado y desde el Tercer Sector (la Sociedad Civil organizada) sobre el fortalecimiento de un espacio público popular legítimo. Esto significa que, para el análisis y la argumentación de esta tesis, será necesario abordar temas tales como las relaciones entre Estado y Sociedad Civil, la definición de ciudadanía y su ejercicio efectivo, y la relación entre participación ciudadana y democracia, a la luz de la comunicación como constituyente esencial del espacio público. De las conclusiones teóricas que se desprendan de este momento de la investigación será posible efectuar una propuesta de fortalecimiento del espacio público mediante la creación de condiciones para la participación ciudadana a través de NTICs.

Otros aspectos que esta propuesta intentará abordar son, por ejemplo, la relación entre un tipo de comunicación así definida y el desarrollo económico y social, en

donde es posible relacionar los dos aspectos como parte de la participación de la ciudadanía y la construcción de una democracia más saludable a través de ella. En este trabajo se quiere proponer enfáticamente que *la participación ciudadana efectiva pasa por la politización de los estratos sociales de mayor exclusión económica y social, es decir, el incremento de la visión política de las acciones y propuestas que puedan ser gestadas en el seno de un espacio público integrado por tales estratos sociales.*

En el marco de estas líneas de pensamiento será posible proponer un mecanismo idóneo para la adecuada inserción de TICs y NTICs en Ecuador que permita:

- Ampliar la comunicación en términos de creación del espacio público por un lado, y en términos del reforzamiento del tejido social y asociativo, por otro.
- Facilitar la participación ciudadana.
- Crear condiciones de politización de los sectores sociales en condiciones de exclusión.
- Promover la creación del elemento digital en la cultura de los grupos de estudio.
- Estimular el desarrollo económico y social de los estratos sociales en condiciones de exclusión.

La intención de esta propuesta de investigación es llegar a conclusiones que avalen la posibilidad de desarrollo integral del Ecuador a través de: la intervención tanto "natural" cuanto tecnológica de la comunicación como mecanismo para el fortalecimiento de la participación ciudadana y del Estado, de la creación de mecanismos de cooperación para la incidencia efectiva sobre la definición de

agendas, diseño y aplicación de políticas públicas con carácter redistributivo, y de la puesta en marcha de formas de vigilancia civil del cumplimiento de tales políticas. Una visión de esta naturaleza seguramente permitirá vislumbrar una metodología capaz de consolidar un proyecto político común de largo plazo dentro del cual esas políticas gocen de coherencia histórica por una parte, y de legitimidad social y política por otra.

## **OBJETIVOS**

### **1. General**

- 1.1. Establecer la incidencia de las iniciativas de implementación TIC y NTIC de gobierno y del Tercer Sector en el fortalecimiento o la ampliación del espacio público en términos de participación ciudadana y ampliación de la democracia en sectores rurales y urbano marginales del Ecuador.

### **2. Específicos**

- 2.1. Relacionar las tendencias teóricas y políticas y los propósitos que sustentan las iniciativas de implementación de tecnologías de información y comunicación tanto desde el gobierno como desde el Tercer Sector en Ecuador, con las posibilidades de ampliación y fortalecimiento del espacio público y de participación ciudadana.
- 2.2. Establecer relaciones entre los requerimientos, conocimiento y destrezas sociales respecto de TIC y NTIC preexistentes en la población y los modelos de telecentros y otras iniciativas de implementación TIC y NTIC tanto del Tercer Sector cuanto del gobierno.
- 2.3. Identificar las variables pertinentes para el diseño de una estrategia de comunicación para el desarrollo en zonas rurales y periféricas del Ecuador a través de la implementación de TIC y NTIC que facilite el fortalecimiento

del espacio público para amplios sectores sociales, la capacidad organizativa - niveles y mecanismos de asociatividad - de la sociedad civil, el proceso de formulación de un proyecto político democrático de la sociedad civil, y las relaciones interpersonales con migrantes fuera del país, y redes asociativas nacionales e internacionales.

Para el efecto, desglosaremos las relaciones entre comunicación, espacio público, participación política y gobernabilidad, en el capítulo primero; en el segundo, intentaremos explicar el vínculo entre estas posturas teóricas y las propuestas de inserción latinoamericana y ecuatoriana a lo que definimos en esta investigación como el proyecto de Sociedad de la Información, en donde definimos algunas hipótesis de trabajo y otras premisas cuya demostración desarrollamos en el tercero y cuarto capítulos, relativos al estado del arte del proyecto SI en América Latina y en Ecuador, respectivamente. Un quinto capítulo resaltaré los hallazgos empíricos en los cuales encontramos la evidencia necesaria acerca de las variables pertinentes de intervención de una iniciativa TIC, desde la formulación de las políticas públicas hasta su implementación operativa e instrumental, con indicadores adecuados que den cuenta del avance en los procesos de inserción del Ecuador en el proyecto SI, especialmente en lo que atañe a nuestro objeto de estudio, que es la incidencia efectiva sobre el fortalecimiento del espacio público de los sectores rurales del país.

## **CAPÍTULO 1: COMUNICACIÓN, ESPACIO PÚBLICO Y DEMOCRACIA**

### **1.1. Relaciones entre Comunicación, Espacio Público, Participación y Ciudadanía**

#### **1.1.1. La comunicación es el pilar sobre el que se asienta el espacio público.**

Casi todos los autores que analizan teóricamente las particularidades de la democracia en América Latina a la luz de las ciencias políticas observan la profunda imbricación que existe entre la comunicación y el espacio público; el primero en desarrollar una teoría acerca de este particular ha sido J. Habermas - Teoría de la Acción Comunicativa<sup>1</sup> - que identifica el espacio público como el lugar en el cual se verifica la construcción de validez de argumentos propuestos como de interés general o colectivo. En su desarrollo, establece que únicamente a partir de la lógica comunicativa es posible construir los acuerdos que otorguen base y legitimidad a la acción administrativa del Estado. Punto fundamental de su teoría es la diferenciación y delimitación de lo público frente a lo estatal: Habermas afirma que lo público no se agota en el Estado, pues la acción de diálogo social forma parte consustancial del espacio público, tanto como los espacios estatales. Sin intención de profundizarlas, es importante mencionar las críticas que autores como D. Pécaut hacen a sus posiciones excesivamente racionalistas en cuanto a su concepción del Estado, y a la ambigüedad que nace de su definición del espacio público como lugar de resolución intuitiva de los conflictos entre lo epistemológico, lo ético y lo político.<sup>2</sup> No obstante, seguiremos a Habermas en todo lo que toca a la definición de los conceptos y las relaciones entre los elementos teóricos que configuran nuestro problema, cuyo análisis nos obliga a

---

<sup>1</sup> HABERMAS, Jürgen, Teoría de la Acción Comunicativa, mimeo, 1983, s.c.

discurrir acerca del concepto clave que da origen a nuestro problema: se trata de la noción de democracia. Razón más que suficiente para sostenernos sobre los pilares teóricos habermasianos.

Permitásenos en este punto, únicamente para hacer de guía a la reflexión crítica que sigue, citar el texto a continuación, extraído del documento “La democratización del estado y la gestión pública” de Richard Harris, como una definición clara del espíritu de la democracia y la manera como se imbrican sus elementos:

Por democracia entiendo un sistema de valores y normas para gobernar la conducta de las personas en casi todas las relaciones humanas - en el Estado, las empresas privadas, la administración pública, las comunidades, las asociaciones cívicas y en los grupos sociales. Este sistema de valores y normas incluye:

1. la plena y libre comunicación entre las personas sin tener en cuenta las diferencias de rango y poder;
2. el uso del consenso en vez de la coerción y la transacción para resolver los conflictos;
3. la competencia y el conocimiento como fuentes de influencia en vez del personalismo y las prerrogativas del poder;
4. la confianza en la autogestión como la mejor manera de manejar las cosas - especialmente al nivel individual, grupal y comunal;
5. la inclusión y participación de todos los afectados en la toma de decisiones;
6. el respeto por las diferencias étnicas, raciales, de clase, religiosas, nacionales, sexuales, etcétera, en vez de discriminar contra las personas o grupos por esas diferencias;
7. el reemplazo de las relaciones asimétricas de dominación y dependencia implicadas en el binomio sujeto-objeto, por las relaciones simétricas e igualitarias implicadas en el binomio sujeto-sujeto.

(...)

Por democratización del Estado entiendo la profundización de las instituciones, valores, procesos y prácticas democráticas en el sistema político de una sociedad. Implica la difusión, la expansión y la consolidación de las estructuras, valores, procesos y prácticas democráticas que son esenciales para el funcionamiento efectivo de la democracia política, tales como: elecciones libres y transparentes, la participación popular en los procesos políticos y la gestión pública, el respeto por los derechos civiles de los ciudadanos de parte de los funcionarios estatales, la responsabilidad de los gobernantes ante los ciudadanos, etc. Incluye la adopción de medidas para eliminar la dominación del Estado por una oligarquía o élite, y para el empoderamiento de los movimientos, asociaciones y grupos sociales de la sociedad civil que les permita presionar a las instituciones estatales para orientarlas al servicio de los intereses de la gran mayoría de la población y no de los intereses particulares.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Pécaut, Daniel, *Crisis y construcción de lo público*, [www.pgualc.org/publicaciones.htm](http://www.pgualc.org/publicaciones.htm), pág.2.

<sup>3</sup> Richard Harris, “*La democratización del estado y la gestión pública*”, Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 18 (Oct. 2000). Caracas, pág. 2.

Por cierto que esta definición de democracia se corresponde con una visión ortodoxa normativa, en donde la noción de igualdad de derechos está sostenida sobre el pilar de las libertades -los derechos- individuales, libertades que tienen su origen constitutivo en la propiedad privada. Esta afirmación está basada en el hecho de que, en la cita precedente, tales principios no solamente no son sometidos a crítica o revisión: simplemente, no se mencionan, porque son consustanciales a la definición expresada, están implícitos.

Entonces, abordemos la reflexión sobre el concepto de democracia, cuyos orígenes histórico y lógico reconstruye J. Habermas en su texto "Facticidad y Validez", y que explica, a la luz de su teoría del discurso, la dinámica positiva mediante la cual se instituye un estado democrático de derecho y los presupuestos filosóficos sobre los que se asienta, y que luego dan lugar a la "forma jurídica" en la que se autolegitima un sistema de derechos constituido.

Tras exhaustiva reflexión, Habermas desmenuza las relaciones entre los tres poderes que, a su juicio, constituyen el fundamento de un estado democrático - poder administrativo, poder social y poder comunicativo- y que configuran los dos modelos normativos de democracia, a saber, el liberal y el republicano.

En el primero,

... el proceso democrático se efectúa exclusivamente en la forma de compromisos entre intereses. Las reglas de la formación de compromisos que, a través del derecho universal e igual del sufragio, a través de la composición representativa de los órganos parlamentarios, a través del modo de decisión, a través de los reglamentos de régimen interior, etc., tienen la finalidad de asegurar la *fairness* de los resultados, se fundan y fundamentan en última instancia en y desde, los derechos fundamentales liberales.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y Validez*, 3ª., Madrid, 2001, pág. 372.

Derechos liberales que, siguiendo al profesor Jiménez Redondo en el prólogo de la obra citada de Habermas, están expresados en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y que encuentran su sentido último en la lectura que sostiene que el poder absoluto radica en la libertad de la voluntad general, en otras palabras, la autoimposición de leyes racionales iguales para todos y cada uno de los ciudadanos, y que configuran un tipo de Estado "guardián de una sociedad económica"<sup>5</sup>

En el modelo republicano,

... la formación democrática de la voluntad se efectúa en la forma de un autoentendimiento ético - político; la deliberación habría de poder apoyarse, en lo que a contenido se refiere, en un consenso de fondo inculcado por la propia cultura en la que se ha crecido y se está; esta precomprensión socio - integradora puede renovarse mediante el recuerdo ritualizado del acto de fundación republicana...<sup>6</sup>

Puesto que el autor J. Habermas aboga por la acción comunicativa como el elemento constitutivo del proceso democrático, cuando afirma categóricamente que "el procedimiento que representa la política deliberativa constituye la pieza nuclear del proceso democrático", sugiere que ambos modelos normativos pueden encontrarse, coincidir, en ese procedimiento pues, sin criticar el tipo de acuerdo social que cada uno implica, éste requerirá ineludiblemente de una metodología, un mecanismo por el cual llegar a ese acuerdo: para el autor, ese procedimiento consiste en la política deliberativa. Es decir, si el fin es la democracia, el medio es la deliberación.

---

<sup>5</sup> Habermas, J., op. cit., págs. 22 y 372.

<sup>6</sup> Habermas, op. cit., pág 372.

Si bien nos gustaría retrotraer todas las reflexiones habermasianas y configurar una propuesta comunitarista (en donde, en términos muy silvestres, el espíritu que anima todo proceso democrático consiste en la redistribución equitativa de los recursos y bienes que produce un colectivo humano agrupado bajo la denominación de país o república; y en donde, al ser una visión democrática, no excluye toda forma de propiedad, desde la comunal hasta la privada, y otras posibles; en tanto redistributiva, la democracia comunitarista requiere una participación ciudadana permanente y ordenada, que garantice la respuesta del aparato estatal adecuada a las demandas de los ciudadanos y ciudadanas que se acogen a su ordenamiento; para ello, es fundamental fortalecer el tejido social, la capacidad asociativa y el conocimiento de deberes y atribuciones que corresponden a sus miembros, y una fuerte estructura normativa), cuyo decurso desembocaría, a su vez, en la misma coincidencia que encuentra Habermas para los dos modelos normativos de democracia, esto es, la necesidad de una metodología de deliberación en el espacio político público configurado por la sociedad, diferente en sí misma del aparato administrativo del Estado, ello no nos es posible en este espacio, ni es el propósito de este trabajo, aunque nos ha parecido importante mencionarlo ahora.

Para continuar con la discusión, nuestro autor menciona, al respecto, la dinámica que se prevé para este espacio público que es, a nuestro entender, el corazón de su concepto de la democracia:

La teoría del discurso cuenta con la intersubjetividad de orden superior que representan los procesos de entendimiento que se efectúan a través de los procedimientos democráticos o en la red de comunicación de los espacios públicos políticos. Estas comunicaciones, no atribuibles a ningún sujeto global, que se producen dentro y fuera del complejo parlamentario y de sus órganos programados para tomar resoluciones, constituyen ámbitos públicos en los que

puede tener lugar una formación más o menos racional de la opinión y de la voluntad acerca de materias relevantes para la sociedad global y necesitadas de regulación. El flujo de comunicación entre la formación de la opinión pública, los resultados electorales institucionalizados y las resoluciones legislativas tienen por fin garantizar que la influencia generada en el espacio de la opinión pública y el poder generado comunicativamente se transformen a través de la actividad legislativa en poder utilizable administrativamente...<sup>7</sup>

Dentro del marco de pensamiento que hemos seguido hasta aquí, nosotros afirmaremos que el garantizar la participación pública permanente, activa y política –en el mejor estilo habermasiano- implica producir una metodología, un modo de actuar en conjunto, en la cual el público en general se pronunciaría para definir los problemas de interés colectivo y establecer soluciones, cualquiera sea el tema en discusión, a través de un proceso de negociación –confrontación inclusive- fuerte y sostenido con los grupos de presión económica que se encuentran directamente involucrados en las instancias de decisión gubernamental; la sociedad civil, escindida del aparato administrativo, independiente de él, crea de esta manera su propia identidad y su espacio de deliberación.<sup>8</sup> Por su lado, el estado y sus instituciones (fortalecido aquél a través de las decisiones tomadas por deliberación colectiva y bajo claros objetivos comunes –nacionales o regionales- definidos a largo plazo) gozarían de legitimidad. Estas son condiciones de integralidad de visión y de fortalecimiento democráticos.

Concluyendo, con Habermas, en la posibilidad de producir estas condiciones de democracia bajo un modelo normativo basado en la teoría de discurso:

Al concepto discursivo de democracia responde, en cambio, la imagen de una sociedad decentrada que, sin embargo, con la diferenciación que en ella se produce de un espacio para la opinión pública política, diferencia de sí un espacio

---

<sup>7</sup> Habermas, op. cit., pág. 375.

<sup>8</sup> Cfr. Habermas, op. cit., pág. 375 y siguientes, en particular en donde el autor se refiere a la diferencia entre la sociedad civil y el Estado, y la relación entre uno y otra mediante la comunicación racional, en un intento teórico por formular un nuevo modelo normativo de democracia fundamentado en la Teoría del Discurso, en cuyo marco el autor toma elementos del modelo liberal y del modelo republicano para su propuesta.

para la percepción, identificación y tratamiento de problemas concernientes a la sociedad global...<sup>9</sup>

El necesario recorrido por las previsiones teóricas de J. Habermas facilita nuestra posterior incursión en temas algo más específicos; a partir de aquí, bajaremos un escalón, y nos dedicaremos a las particularidades del espacio público.

Así pues, mencionaremos que el autor Franklin Ramírez expone claramente el problema del espacio público como producto de la acción de deliberación de la sociedad civil; en el ejercicio de confrontar el texto de Ramírez con algunos aspectos de la coyuntura ecuatoriana de los últimos dos años, nos parece probable que cada sector social organizado y con amplia convocatoria tienda a crear su propio espacio público; así también otros sectores no organizados discuten y debaten sus demandas y problemas. Siguiendo al autor, es evidente que la capacidad de crear esta diversidad de esferas públicas estará en relación directa con el nivel de cohesión del tejido social (aunque no exista una organización estructurada formalmente) basada en la comunicación de sus asuntos, y que éste a la vez permite y produce la participación de los individuos en términos de ciudadanía. La falta de redes de comunicación redundará en la imposibilidad de formulación de un proyecto común, luego en la cohesión y asociatividad que habiliten su capacidad de participación; en suma, redundará en la calidad de la democracia.

Aquí es donde la comunicación, en tanto creadora del espacio público, se relaciona con el ejercicio de ciudadanía: fortalece los niveles de confianza en las instituciones democráticas (notoriamente precarios en la actual coyuntura

---

<sup>9</sup> Ibid., pág. 376.

nacional) y en su capacidad de garantizar los derechos ciudadanos. Recuperada la confianza, el sistema político se fortalece, especialmente si en el proceso se habilitan mecanismos de relación directa entre los diversos estamentos gubernamentales y la ciudadanía.

Si la participación "apunta hacia la construcción de ciudadanías en el sentido de afirmación de derechos civiles, políticos pero sobre todo sociales y económicos", y si una parte importante de esa construcción le corresponde al estado, éste se encuentra de espaldas al punto de partida, con el agravante de habernos situado nuevamente en el modelo liberal de democracia; por su lado, la sociedad civil, en múltiples sectores, ha dado muestras de capacidad de auto organización y de presión para elevar a debate sus asuntos, no obstante es evidente que a la multiplicidad de sectores organizados le corresponda -de hecho es así- una multiplicidad de proyectos sociales y políticos, por lo que la convergencia resultará bastante inviable, sin mencionar que solo algunos de esos proyectos estará en coincidencia con los grupos que llevan las riendas del estado para sus intereses, lo que restringe aún más las posibilidades de construcción del vínculo de comunicación que fomente condiciones de democracia efectiva. Nuevamente se presenta la imperiosa necesidad de fortalecer ese vínculo, indispensable para hacer que la convergencia sea posible, cohesionar el tejido social y producir las condiciones para la participación democrática de los ciudadanos. Como está señalado en el inicio del análisis, el elemento constitutivo por excelencia del espacio público es la comunicación: su carencia implica desarticulación social, inmovilidad e inexistencia de un proyecto que inspire acciones colectivas. Estas tres características, que no el guión predeterminado de los derechos civiles y conexos únicamente, definen la calidad de la participación política ciudadana.

Por tanto, al restringirse la posibilidad de la comunicación, como sucede en Ecuador, la democracia pierde el mayor de sus atributos con riesgo de desvanecerse bajo la arbitrariedad y el autoritarismo, por el lado del Estado; o el brote de convulsiones espontáneas de masas -sin dirección o instancia que aliente, soporte ni estructure un proceso- en un estéril desgaste de la contundencia ciudadana, que no participación, pues carece de propósitos estratégicos.

**Si la configuración de sujetos colectivos y la y la composición de fuerzas que éstos puedan alcanzar en la puja entre diferentes intereses, resultan fundamentales para que exista redistribución de bienes y servicios hacia los sectores en condiciones de exclusión, como desarrollaremos más adelante, la comunicación, como la estamos caracterizando, es ingrediente fundamental para que esos sujetos efectivamente se constituyan como actores políticos, capaces de ejercer presión sobre la redistribución de los recursos.**

1.1. El ejercicio de la comunicación por parte de los ciudadanos, especialmente de los sectores sociales en condiciones de exclusión, es una forma de participación democrática y un mecanismo de ejercicio y reivindicación de ciudadanía.

Lo anotado hasta ahora se aproxima a la afirmación de Camacho Azurduy., respecto de la comunicación entendida como el nexo que facilita la creación y reproducción de "prácticas sociales, sistemas institucionales y representaciones

culturales" a través de los cuales los individuos pueden constituirse ciudadanos plenos.<sup>10</sup> Para Camacho A., a través de los procesos de comunicación entre estamentos estatales y sociales es posible producir una cultura política ciudadana capaz de estimular la participación democrática mediante la deliberación que está constituida, ella misma, por las formas de comunicación que anota Habermas, "regulan el flujo de la formación discursiva de la opinión y la voluntad de forma que sus resultados, siempre fallibles tengan a su favor la presunción de racionalidad"<sup>11</sup>.

El decurso del análisis nos ha dirigido hacia la necesidad de reflexionar acerca del concepto -y problema- de la gobernabilidad -governance o gobernanza, serán los tres términos que trataremos como sinónimos-, aunque el enfoque de "gobernanza" como tal hace mayor relación al rol del estado en la definición de la problemática pública y su participación en las administración de sus soluciones, que a la comunicación entre Estado - Sociedad civil.

Según el autor F. Girard, la idea de governance establece dos postulados básicos: el primero, el papel del Estado en la conducción de los asuntos públicos deja de ser protagónico, sin dejar de ser clave; el segundo, la visión de conducción gubernamental desde una visión de políticas públicas, ejecutadas por una variedad de actores de manera coordinada.

Ahora bien: los tres modelos de *governance* que indica Girard describen un modo de decisión estatal, al cual hay que incorporar el papel de la ciudadanía y otros actores para comprenderlo de manera integral y visibilizar las relaciones Estado -

---

<sup>10</sup> Ibid.

Sociedad civil: así, al modelo jerárquico, en donde el Estado y sus organismos rigen las decisiones y las políticas en una estructura rígida, le corresponde un papel más bien pasivo de la ciudadanía, entendido como una delegación de las decisiones, la discusión y la implementación de soluciones a los problemas públicos; el segundo, NPM, orientado desde la gestión privada de empresas, enfatizando resultados y reducción de costos, en el cual se mantiene un papel ciudadano pasivo ; y el tercero, en la figura de la red de políticas, en donde la coordinación es horizontal entre actores gubernamentales y no gubernamentales; aquí se visibiliza de alguna manera la participación ciudadana.

Por nuestro lado, entenderemos aquí a la gobernabilidad democrática como el resultado de una configuración tal de las relaciones Estado - Sociedad Civil que hace viable y legítima la definición de los asuntos públicos, el agenciamiento de sus soluciones y la implementación de programas, planes y políticas con participación directa y efectiva de la sociedad civil, mediante una acción gubernamental democrática que administra a la vez su propia agenda de gobierno, las demandas y propuestas ciudadanas y la capacidad estatal y gubernamental de respuesta.

Una interacción Estado - Sociedad similar es definido por Camacho A. como una "gobernabilidad esencialmente democrática", en la cual la participación hace la base para las decisiones de gobierno a través del debate en el espacio público de los asuntos de interés colectivo.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Habermas, op. cit., pág 377.

<sup>12</sup> Camacho A., Carlos, El derecho a la información como práctica de formación desarrollo de la ciudadanía comunicativa, [www.iigov.org](http://www.iigov.org), pág. 1.

En sentido estricto, este problema enmarca nuestra investigación, dado que no existe otro elemento que constituya como tal a la participación ciudadana como no sea el propósito estratégico de incidir sobre las decisiones políticas de la administración de los recursos del Estado, según ya lo habíamos previsto. Que tales decisiones cuenten con la ciudadanía para que dicha administración se efectúe con equidad, esto es, en procura de garantizar plenamente los derechos ciudadanos es, precisamente, un escenario que requerirá condiciones de gobernabilidad.

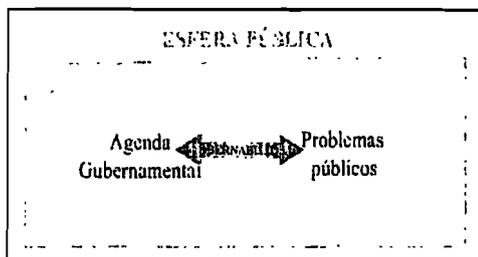


Gráfico No. 1  
Gobernabilidad - relación gobierno - ciudadanía

Por lo dicho, como condiciones de gobernabilidad *democrática*, a la vez que su producto, estarán, por una parte, una sociedad civil adecuadamente informada sobre sus derechos y sobre la gestión gubernamental, empoderada de una cultura política ciudadana capaz de fomentar niveles sólidos de asociación de sus miembros para participar en la esfera pública, fortalecer y transformar desde allí la estructura institucional e incidir sobre las decisiones gubernamentales respecto de la cosa pública.

Por parte de las instancias estatales, sólo es posible alcanzar una situación de gobernabilidad mediante decisiones eficientes, eficaces y transparentes; el conocimiento y aplicación apropiada y ágil de los procesos administrativos; el respeto a la legislación vigente y su observancia; la implementación e institucionalización de mecanismos de cogestión y la consolidación de canales

que posibiliten la participación de la sociedad civil y le den respuesta; esto supone también una voluntad política de compartir el poder<sup>13</sup>.

Planteadas así, idealmente, las relaciones Estado - Sociedad producen condiciones que activan procedimientos institucionales de vinculación entre los niveles de gestión pública y los de organización y participación social, promueven acceso universal y público a las decisiones, crean mediaciones institucionales e instancias de control y de poder compartido, facilitan la administración de demandas sociales y generan condiciones de legitimidad tanto de la participación ciudadana cuanto de la acción gubernamental. El eventual resultado será, bajo estas condiciones, un proceso sostenido de desarrollo redistributivo, plural, -tolerante políticamente, según la reflexión habermasiana- y con perspectiva humana. <sup>14</sup>

Ahora bien: las condiciones de exclusión económica, social y política en las que se encuentra gran parte de miembros de la sociedad (Calderón Lechner, citado por Camacho Azurduy en el mismo texto revisado, utiliza el término "pobreza", refiriéndose a este cuadro) propician la génesis de una forma adicional de exclusión, que explicaremos:

Esas mayorías, sometidas a cualquiera o todas las formas de exclusión mencionadas, son objeto de una categorización que las descalifica -inferiores, indignas, desvalidas-, hecho que constituye una paradoja en términos de democracia, tal como la hemos venido definiendo; la reacción del sistema frente a

---

<sup>13</sup> INFODESARROLLO, documento "Diagnóstico del uso de TICs para fomento de condiciones de gobernabilidad con énfasis en el espacio local en Ecuador", INFODESARROLLO, Quito, 2005, pág 12.

<sup>14</sup> Ibid, págs. 12-16.

los excluidos consiste en brindar asistencia, esto es, en considerarlos explícitamente carentes, no iguales, en su calidad de ciudadanos; aún cuando la intención "moral" es la de traerlos al mismo nivel, los mecanismos para conseguirlo son, precisamente, el signo de su desigualdad; en tanto paliativos, no consiguen desvanecer el cuadro de exclusión, y en tanto categoría, son, paradójicamente, obstáculo al reconocimiento colectivo de sus derechos y al ejercicio de los mismos. De modo tal, quienes son identificados como excluidos - "pobres"- ven disminuida su calidad de ciudadanos, o lo que es lo mismo, las condiciones de exclusión social impiden la realización plena de los ciudadanos y de un sistema político verdaderamente democrático. Esto es patente en el desconocimiento oficial de las expresiones y demandas sociales fuera del espacio político parlamentario, por una parte; por otra, en los discursos mesiánicos de corte populista que se autoproclaman como la representación de los que no tienen voz... En esta reflexión coinciden autores de diversa tendencia<sup>15</sup> que ven en la reducción de la participación política (producto de los procesos de exclusión laboral, educativa, étnica, lingüística u organizativa) un factor importante de debilidad institucional de la democracia en América Latina.

Una dinámica que enfatice sobre los nexos comunicativos entre los diversos espacios públicos de otros tantos sectores de la sociedad permitirá atenuar, al menos en la parte jurídica y conceptual, el problema de la exclusión. Un sistema democrático saludable reconocerá la condición de ciudadanos de todos sus miembros, cualquiera sea su situación en términos económicos, culturales,

---

<sup>15</sup> Confróntense, por ejemplo, los documentos de Nuria Cunill Grau, "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 4 (Jul. 1995). Caracas. ([www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)); José Carlos Campero Núñez del Prado, Participación, Políticas Públicas y Democracia, parte del documento del mismo nombre presentado, el año 2000, al XIV Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: "Administración Pública y Ciudadanía" del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD, donde obtuvo la certificación de "Mención Honorífica";

lingüísticos, étnicos o religiosos; propender hacia la acción deliberativa de los ciudadanos como mecanismo de cohesión social y fortalecimiento del espacio público pasará por reconocer, igualmente, los mecanismos de organización y de comunicación particulares de cada sector y clase social.

1.1.2. El espacio público está constituido sobre relaciones de comunicación que involucran tanto a los miembros de la sociedad civil en su calidad de ciudadanos como al Estado en tanto ordenamiento capaz de ejecutar la voluntad ciudadana.

#### 1.1.2.1. Contexto de Gobernabilidad en América Latina y Ecuador

Coinciden numerosos autores en identificar una debilidad crónica de las democracias de América Latina, dado el proceso de debilitamiento institucional, sufrido tanto por el estado como por las organizaciones civiles, producto de la ola de reforma estatal inspirada en el Consenso de Washington, durante la década de los 90, y en las de segunda generación.

Originalmente, el propósito de las reformas era resolver la crisis de la deuda que estalló generalizada en América Latina. La explicación al problema, proveniente del Banco Mundial, se designó como "consenso de Washington"; siendo apenas una de las interpretaciones posibles, fue adoptada oficialmente por el conjunto de los países del centro y sur del continente. En este contexto, la interpretación -vale decir que se trata de una unipolar, deliberadamente orientada a encontrar razones (errores) por las cuales el modelo no había "funcionado" y no condiciones estructurales que contenían ya en sí mismas el quiebre institucional de las

---

Guillermo O'Donnell, 1999, "Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones", en *Pobreza y desigualdad*

presuntas democracias latinoamericanas- fue asumida como el eje alrededor del cual definir la reforma estatal. Un elemento de la problemática, identificado por el BM era el escaso nivel de democracia, producto de la centralidad del estado y su intervención que se percibía excesiva.

El efecto que han tenido las reformas basadas en el Consenso de Washington en los países que las adoptaron y en Ecuador particularmente, es una liberalización económica sin una paralela liberalización política –aquí los argumentos de G. Fernández, consultora del Banco Central del Ecuador, se encuentran con los de Nuria Cunill Grau y A. Boron respecto de la estructura política de toma de decisiones de gobierno la cual no alberga el análisis del mercado sino intereses particulares que son elevados a norma y a política pública<sup>16</sup>- con el agravante de que el Estado ha quedado sin una plataforma normativa alternativa a esta situación, debilitándose así su institucionalidad, razón por la cual ésta entra en crisis de legitimidad. Con estas razones, G. Fernández explica que “el modelo económico neoliberal funcione (en toda Latinoamérica, excepto Uruguay) no por los mecanismos de mercado sino por variables políticas”.<sup>17</sup>

Al cabo del proceso, el papel del Estado en América Latina efectivamente ha sido reducido, según demuestran los diversos casos sobre los cuales cada autor basa su análisis: Cunill y otros autores plantean inclusive que se ha intentado excluir del juego al Estado de manera definitiva y reemplazarlo o por el mercado o por la sociedad. Fernández añade que este proceso fue simplificado por la sencilla

---

en América Latina, Victor Tockman y Guillermo O'Donnell (comps.), Paidós, Buenos Aires. ([www.clacso.org](http://www.clacso.org)).

<sup>16</sup> Fernández, G., *La reforma institucional en el Ecuador: una perspectiva poco ortodoxa*, BCE, 2003, Quito, pág. 87

<sup>17</sup> Cfr. Boron, Atilio A. 1997 (3ª edición), “Democracia y reforma social en América Latina: reflexiones a propósito de la experiencia europea (Capítulo V), en *Estado, Capitalismo y democracia en América Latina* (Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del C.B.C.). ([www.clacso.org](http://www.clacso.org)); Nuria Cunill Grau, *La rearticulación de las relaciones estado - sociedad: en busca de nuevos sentidos*, publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 4 (Jul. 1995). Caracas; Fernández, G., *La reforma institucional en el Ecuador: una perspectiva poco ortodoxa*, op. cit.

mecánica de aprobación de leyes y reglamentos que facilitaron la participación, no ya del sector privado, sino de grupos de poder, y produjeron el debilitamiento del Estado; esto, sumado al factor ideológico que anota Fernández respecto de la reforma y según se desprende de los diversos análisis, ha resultado en un desplazamiento de la coordinación social que pasa del eje estatal al eje de mercado, mediado por el factor del estilo autoritario de gobierno en América Latina (delegativo en Ecuador).

Una vez deteriorada la estructura normativa estatal en casi toda América Latina, las reformas de segunda generación tienen como propósito enmendar los errores estructurales en los cuales el Consenso de Washington hizo incurrir a los estados que siguieron sus propuestas de reforma. Principalmente, intentan rectificar tres de las consecuencias que el proceso presenta en América Latina: a.-) debilidad institucional, b.-) distorsiones en un mercado que no estimula la competencia sino el monopolio, y c.-) mayor acotamiento de la participación ciudadana producto de la pérdida de representatividad de sus organizaciones gremiales y sindicales.

Las reformas de segunda generación hacen énfasis en los tres elementos mencionados, rescatando el propósito fundamental de las reformas originales, a saber, la competitividad, productividad y generación de riqueza. En otras palabras, perfeccionar el iniciado proceso de liberalización económica con la compañía de un estado fuerte, centrado en la provisión de servicios y bienes públicos y en la regulación del sistema financiero y de los elementos del mercado a nivel macro y microeconómico.

### 1.1.2.2. Discusión teórica de las nuevas condiciones de Gobernabilidad en América Latina.

Todos los autores revisados apuestan por el fortalecimiento de la participación ciudadana mediante la deliberación pública como salida a la debilidad institucional provocada en este período; existe consenso en que la participación de la ciudadanía a través de la expresión de sus percepciones en la definición de los asuntos públicos fortalece la institucionalidad democrática.<sup>18</sup> Sin embargo, entre ellos existen divergencias de tipo doctrinario respecto de los actores de la deliberación; en algunos casos, se asume la participación ciudadana como el reemplazo ideal a la intervención del Estado en los asuntos económicos y políticos, tal como lo presentan Cunill Grau y L. Avritzer, por ejemplo. Núñez del Prado, Pécaut, Follari y otros consideran, en cambio, la participación ciudadana como base de la legitimidad de las decisiones del Estado, imbricando en el espacio público a uno y otro e identificando en esta relación la posibilidad de limitar el avance del proceso de privatización del Estado.

M. Crozier plantea que es imprescindible un nuevo empoderamiento del sector estatal para posibilitar el tránsito de un modelo burocrático hacia otro de gestión pública, modelo éste que, contrariamente a lo que propugna el Consenso de Washington, no descarta la necesidad de mayor intervención estatal. Este empoderamiento tiene su base en una profundización de las relaciones Estado - Sociedad mediante la participación ciudadana y la transformación de los procesos organizacionales de decisión estatal.

---

<sup>18</sup> Cfr. *ibid*; además, Michel Crozier, "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", Revista CLAD No. 7, enero, 1997: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve); Joan Oriol Prats, Óscar de Álamo, Democracia electrónica: concepto, tipos y posicionamientos, [http://www.iiqov.org/documentos/?p=6\\_0094](http://www.iiqov.org/documentos/?p=6_0094); Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer, 2003, «Introdução: para ampliar o cânone democrático», Boaventura de Sousa Santos (org.), Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa. Col. Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos. Vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira / Record, en <http://www.ces.fe.uc.pt/bss/index.php>;

R. Follari, en su artículo "Pensar lo público: la difuminación de los horizontes", rescata las nociones de Estado y Sociedad Civil de los clásicos del marxismo: el propio Marx y A. Gramsci. En la lectura de Follari, el Estado fue considerado por Marx como el estamento que despoja de poder a la voluntad colectiva; su utilidad consistía en permitir el tránsito hacia su propia abolición definitiva. Esto, sin embargo, implica un proceso paulatino que no abona el argumento de la desmantelación total de las estructuras del estado como se lo plantea desde el discurso neoliberal. Al contrario, apoyándose en Gramsci, establece que la propuesta marxista consideraba que "la organización en el seno de la sociedad civil guardaba como finalidad la toma del aparato de Estado, pensada en el sentido tradicional de 'toma del poder'." <sup>19</sup> Follari aclara que el concepto de sociedad civil en Gramsci la definía como la extensión del Estado, que no su antagonista como se ha dado en leer la postura gramsciana por parte de teóricos latinoamericanos especialmente:

... sería necesario retrotraer a la noción auténticamente gramsciana de 'sociedad civil'. Allí se ponía el acento en la construcción sociocultural de *hegemonía*, la cual tenía por finalidad última ganar 'las casamatas' de esa sociedad civil para luego acceder al poder del Estado. La lucha en la sociedad civil no estaba opuesta o disociada de la lucha por el poder estatal. Ello -por supuesto- implica advertir la existencia de una lógica no inmediata de la dominación, la cual se establecía en las instituciones, el folklore y las costumbres, espacio en el cual se debía trabajar primeramente para recién luego poder acercarse a la toma del poder político.<sup>20</sup>

Reconociendo, con Habermas, que lo público no es sinónimo de Estado, Follari devela la relación entre este argumento con el discurso neoliberal que propugna el desmantelamiento del aparato estatal en beneficio de la autoregulación social y

---

Roberto Follari, *Pensar lo público: la difuminación de los horizontes*, documento digital, U. Nacional de Cuyo, 2004, Mendoza, Argentina.

<sup>19</sup> Follari, R., op. Cit., pág. 1.

<sup>20</sup> Follari, op. Cit., pág. 7.

económica por virtud de las leyes del mercado. Esta premisa permite a Follari sostener que, si bien el espacio público no se reduce a la estructura de Estado, de ello no se sigue lógicamente que lo público deba restringirse únicamente al ámbito de la sociedad civil ni que ella es la única capaz de expresar el interés colectivo; más bien al contrario, sostiene que un discurso planteado de esta manera solamente permitiría, en esta coyuntura económica global, una “dominación de clase (...) mucho más intolerable si no estuviera mediada por la función estatal...”<sup>21</sup> por lo que se impone, en estas circunstancias, una necesidad de fortalecer al Estado en cuanto que éste “no sólo aparece como universal, sino que está obligado a realizar algunas acciones y mantener un mínimo de garantías que operen de hecho como universales.”<sup>22</sup> Es sobre ese mismo discurso de igualdad y universalidad que Follari encuentra el mejor argumento para la defensa del Estado:

... entendemos que en este momento en que la globalización quita poder al estado - Nación en cuanto regulador de la economía, y cuando el neoliberalismo aprovecha para sustentar la idea de una supresión lisa y llana de las funciones estatales, estas deben ser defendidas en lo que tienen -parcialmente, por supuesto- de vehículo de voluntad política, de representación social. Son expresión de una cierta noción de universalidad teñida, como ya hemos dicho, de carácter de clase y de parcialidad evidente. Y, sin embargo, son funciones que obligadamente deben aparecer como si se considerara a todo ciudadano como igual de los demás, como pleno sujeto de derechos (...) en esta perspectiva, se requiere defender al Estado.<sup>23</sup>

El aporte de Follari en el análisis del espacio público estriba en recordar la relación entre lo público y el Estado, precisamente en una coyuntura de pensamiento post estructural -como la caracteriza Follari- desde la cual se hace énfasis en la Sociedad civil y la ciudadanía como opuestas a la estructura estatal, portadoras de la única legitimidad posible en el convivir democrático dadas las

---

<sup>21</sup> Follari, R., op. cit., pág. 3.

<sup>22</sup> Ibid., pág 4.

condiciones de pérdida de credibilidad de las instituciones formales del estado y sus mecanismos de representación y gobierno. El espacio público es caracterizado por Follari como un lugar de conflicto en donde está en juego la hegemonía, en el sentido gramsciano.

Esta investigación suscribe la postura de Follari, con una sola salvedad: aunque el discurso neoliberal propone el desmantelamiento del Estado a favor del mercado puro y lato, es de recordar que la conformación estructural de las fuerzas económicas y políticas de algunos países de América Latina, entre los que se cuenta Ecuador, está ocupando los espacios de poder del Estado desde el momento de su misma fundación, por lo que, en última instancia, no son las leyes de mercado necesariamente las que orientan el curso de las decisiones gubernamentales sino exclusivamente intereses particulares de esos grupos de presión, no siempre interesados en jugar con las reglas neoliberales, las cuales exigen de aquéllos condiciones de competitividad que no están precisamente dispuestos a acatar.

Se ha mencionado aquí una debilidad estructural en las democracias latinoamericanas en cuanto a la escasa o nula participación ciudadana en las decisiones de Estado; a partir de esta afirmación, y con base en la reflexión teórica precedente, es posible incluso poner en tela de duda la propia designación de "democracia" a las formas de gobierno de los países de América Latina. Tómese en consideración que el contexto político - económico provocado en la región tras la adopción de las reformas del Consenso de Washington presenta

---

<sup>23</sup> Ibid., pág. 7.

características que de hecho contradicen la existencia de un sistema democrático en sus sociedades.

Con todo esto en el panorama, el giro que ha dado en América Latina la nueva configuración económica, política y jurídica consigue el objetivo de incrementar cierto nivel de ahorro interno y algún nivel de crecimiento económico; pero el resultado no es, ni de lejos, un estado más democrático. Todo lo contrario; si anteriormente el Estado intervenía excesivamente, incluida en esa intervención una cierta tendencia hacia la consulta y la revisión de decisiones atendiendo al interés público, como lo ha previsto acertadamente Follari, hoy el Estado tiene un papel marginal y poco o nada incorpora el interés público –sino el particular, representado por los grupos de poder- en sus decisiones.

Ahora bien; esta reconfiguración está dislocada, precisamente por las razones anotadas en nuestra contextualización: la falta de normatividad que soporte la institucionalidad estatal y su resultante restricción de la participación pública en las decisiones; la mistificación de la autorregulación de la economía por parte del mercado ha impedido establecer nuevas “reglas del juego”, como dice Cunill Grau, de modo que se institucionalice en algún margen esa participación estatal. Por tanto, en lugar de democratizar la estructura, ésta ha “particularizado” - privatizado- su constitución, afianzando de esta manera las aberraciones históricas de conformación que caracterizan a las instituciones estatales, particularmente en Ecuador.

Vale aquí mencionar que este fenómeno obedece a que el mercado opera según los grupos de mayor peso en la economía interna y los que tienen capacidad de

apostar capital financiero en el exterior. Al ser estos grupos los "particulares" que inciden sobre la reconfiguración del estado, tienden a producir, a través de la nueva normativa, condiciones favorables para sí y sus intereses, transformando el estado en un instrumento para la liberalización económica extrema, sin restricciones. Por tanto, la capacidad de regular los efectos de acumulación privada y los procesos de distribución y redistribución casi se ve anulada, sumado esto a la crisis de legitimidad que hace percibir cualquier decisión como inconsulta y contraria al interés general.

Todos estos movimientos de tensión entre *estado – mercado* y entre *privado – público* conllevan deterioro en la calidad de vida de la población mayoritaria. El escaso margen permitido al estado para establecer políticas sociales (recorte de presupuestos, derogación de normativa laboral, privatización de empresas estatales) reduce la posibilidad de los diversos grupos sociales para expresar sus intereses y para elevarlos a discusión pública. Menos aún existe un margen para que estas deliberaciones, cuando existen, pasen a formar parte de la normativa y se conviertan en políticas.

La redefinición de lo público y lo privado en el proceso de reforma del estado en América Latina ha configurado nuevas relaciones entre el estado y la sociedad, relaciones que evidencian a ésta en su extrema fragmentación y a aquél, debilitado en su estructura. Así, en virtud de las reformas, el estado y las instancias sociales que antes tuvieron peso político para incidir sobre las decisiones han sido reemplazadas por los actores que tienen capacidad de juego económico.

Considerado todo lo anterior, habrá que definir críticamente el cómo y el para qué plantearse la implementación de una democracia electrónica o la ciudadanía digital en el contexto latinoamericano.

## **1.2. La discusión Tercer Sector vs. Estado.**

Si es cierto que el fortalecimiento de la institucionalidad estatal tiene alguna relación con la capacidad de organización y la incidencia de las corporaciones sobre el estado, entonces afirmar, como lo hace Vilas, que un marco institucional eficiente facilita condiciones para el éxito de las políticas públicas, significaría que este mismo marco hipotéticamente proveería alguna viabilidad para la participación política de la ciudadanía, a través de organizaciones representativas. Pero, visto el análisis precedente, es inevitable una sensación de incertidumbre respecto de quién y a través de cuáles mecanismos representarán la voluntad general de la sociedad civil, volviendo la vista, como siempre, a Habermas, para definirla en su instancia procedimental:

Esa soberanía popular, por anónima que sea la forma que ahora adopta, no ha hecho sino replegarse sobre (o traducirse en) los procedimientos democráticos y la implementación jurídica de los exigentes presupuestos comunicativos de esos procedimientos, a fin de hacerse valer como poder comunicativo. En rigor, éste último sólo brota de las interacciones entre la "formación de la voluntad" institucionalizada en términos de Estado de derecho, y los espacios públicos movilizados culturalmente, que a su vez tienen su base en las asociaciones de una sociedad civil que guarda la misma distancia respecto del Estado que de la Economía.<sup>24</sup>

No parece posible que, en las condiciones históricas que vive América Latina, las corporaciones, en la forma de sindicatos o asociaciones gremiales, clasistas o sectoriales, puedan retomar protagonismo. Para ello, sería necesario que el desgaste y la pérdida de representatividad que efectivamente han sufrido no

hubiera ocurrido, en primer lugar; luego, se requeriría un sector productivo fuerte, que empleara un gran número de individuos (recuérdese que en Ecuador, la gran empresa privada apenas emplea al 20% de la oferta de fuerza de trabajo en el mercado laboral) y que a éstos les asistiera aún el derecho de organizarse; otro elemento mandatorio será la renovación de liderazgo entre los sectores sindicales tradicionalmente organizados, lo cual tampoco ha sucedido. Finalmente, para que al menos las condiciones probables de ocurrencia efectivamente tuvieran lugar se requeriría un cambio del marco jurídico que regula las actividades laborales: perfectamente utópico, cuando su desmantelamiento ha sido uno de los pilares del discurso neoliberal más extremo el cual ha sido llevado a la práctica, en detrimento de las corporaciones, sin mencionar que tal marco jurídico se correspondía con un cierto sistema de producción (fordista), el cual, vale decir, no se implementó con éxito ni tuvo continuidad dado el limitadísimo desarrollo industrial, si hablamos del Ecuador.

Por todas estas consideraciones, no es probable que las agendas de segunda generación, a las que habíamos hecho referencia, propendan hacia la reconstrucción de esa parte del marco institucional y jurídico del estado; tampoco observamos repunte, remozamiento o propuestas novedosas de las asociaciones tradicionales y, de haberlo, no estarían en la posición que sugiere Habermas, equidistante entre la economía y el aparato estatal.

Por supuesto, en este análisis es de señalar obligadamente que un nexo estado – sociedad por la vía de la participación pública no se encuentra planteado por el lado de la propia sociedad civil -tampoco la contemplan con mucho entusiasmo

---

<sup>24</sup> Habermas, op. cit., pág. 378.

los organismos financieros internacionales, promotores de las reformas-; ni el corporativismo ni los grupos de presión económica hoy representan necesariamente el interés público. Es interesante notar cómo, al mismo tiempo que se debilita y restringe el ámbito de acción del estado lo hace también la representatividad y la capacidad de presión de los gremios y sindicatos.

Precisamente, una de las tesis del laureado economista J. Stiglitz y su colega Cunil Grau –que coinciden y citan entre sí en algunos puntos de este tema- es que ese debilitamiento concomitante tiene como punto de partida precisamente la orientación de las reformas vía Consenso de Washington y que existe un contrasentido entre la propuesta del Consenso, con sus respectivas hipótesis, y las distorsiones políticas y económicas efectivamente ocurridas en los países de América Latina, pues uno de los propósitos más importantes de las reformas –o su mayor argumento discursivo- era la “democratización” del estado; en realidad, ha ocurrido absolutamente lo contrario.

Por cierto, se resalta en Cunill que, producto de todo aquello, existe una creciente conciencia respecto de la necesidad de auto organización y respuesta propositiva por parte de la sociedad civil. Este resultado no era deseable solamente: era imperativo para elevar la capacidad de participación de una sociedad que, desde ciertas lecturas, quedaba inmovilizada políticamente ante la “excesiva protección” (paternalismo) del estado.

Volviendo al tema, ni el corporativismo ni los grupos de presión necesariamente representan el interés público; tampoco, por sí, viabilizan la participación pública de otros grupos o sectores sociales. La alternativa, que pretende ser, ésta sí, el

vehículo de ese interés y el refuerzo de la participación ciudadana, es el que se ha denominado "tercer sector".

Al respecto, la autora Cunill Grau, en su texto "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia", observa que varios países de la región gastan una elevada proporción del ingreso nacional en servicios sociales –principalmente de salud- con escasos resultados, evidencia de procesos ineficientes en la provisión de servicios de salud. Es bajo este marco que, a su vez, los organismos internacionales, entre los que destaca el BID, proponen la adopción de reglas que estimulen un comportamiento más eficiente, ya no solamente de los distintos actores sociales, colocando el énfasis en los aspectos institucionales y organizativos. En otras palabras, abriendo las posibilidades mediante la creación de la normativa apropiada para la participación de los demás actores en la provisión de servicios sociales, ya no únicamente de salud. Normativa que deberá formular reglas y estimular prácticas que, además de fomentar la eficiencia puedan ser capaces de propiciar la cooperación voluntaria, desarrollar una ética de solidaridad y responsabilidad, así como acumular capacidades para resolver problemas sociales.

Respecto de la prestación de servicios sociales, el BID afirma:

"el pensar en los proveedores de servicios de educación y de salud como empresas puede contribuir a demostrar la necesidad de adoptar medidas para estructurar ese «mercado» mediante reglas eficientes y roles claramente definidos y estimular el surgimiento de numerosos proveedores con una mayor diversidad, autonomía y responsabilidad, proporcionando al mismo tiempo a los usuarios mayor voz y libertad de elección" (BID, 1996: 245).

...la provisión directa de los servicios estará cada vez más en manos de unidades u organismos autónomos y responsables que mantienen altas reglas profesionales para su administración junto con autoridad para contratar y remunerar a su personal en forma más flexible, y en los cuales la distinción entre propiedad pública y privada se vuelve cada vez menos importante" (BID, 1996: 248).

Para Cunill Grau, la extrema posición del BM frente a este problema se explica a partir de su propuesta de privatización de los servicios sociales, bajo la premisa siguiente:

El postulado básico es que acudiendo a la diversidad de actores privados (empresas con fines de lucro, inversionistas internacionales, trabajadores y gerentes actuales, y organizaciones no gubernamentales) es posible incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios (CUNILL GRAU, 99: 8).

Estos planteamientos han guiado gran parte de los procesos de reforma en la región Latinoamericana, y constituyen parte del sustento filosófico del Consenso de Washington, suscrito por la mayoría de países de América Latina en 1989.

En este espacio de prestación de servicios eficientes libres de la intervención del Estado (pues precisamente éste los brindaría -al son del BM y sus ideólogos- ineficientes y de baja calidad) es que Cunill Grau sitúa al Tercer Sector. Lo define como el espacio "no estatal público", esto es, un sistema de organismos (parece referirse a ONGs fundamentalmente) capaces de proveer servicios y ofrecer atención a demandas de la sociedad civil -en donde tienen su origen- frente a las cuales el Estado posterior a las reformas del Consenso de Washington está jurídica o políticamente limitado o imposibilitado de intervenir.

Es indudable que combinar la diversidad con la unidad implica el desarrollo de capacidades de coordinación y regulación que no están necesariamente presentes en el Estado actual. Este es un asunto insoslayable para poder hacer efectiva la co-producción de los servicios sociales entre el Estado y la Sociedad y con ello ampliar el espacio público. Pero también es fundamental el desarrollo de capacidades que permitan discriminar bajo qué situaciones es posible y conveniente devolver a agentes sociales la gestión de sus asuntos, y cuándo ello no lo es, ya sea porque no existe un tejido social fuerte o porque el desempeño es deficiente. En tal sentido es preciso considerar que uno de los riesgos en ciería, tal como ha sido ya reconocido es "caer en un excesivo entusiasmo por las fuerzas del cambio que de hecho existen, pero sin tener en cuenta la fragilidad de dichas fuerzas"(Cunil Grau, 1997: 187) .

La autora advierte en este párrafo un interesante vector de conflicto a la hora de establecer las competencias de cada actor, léase Tercer Sector, Estado y Sociedad Civil *per se*: la dificultad de creación de círculos virtuosos entre el sector público estatal y el sector público no estatal, en la parte que involucra al Estado, en cuanto a los nuevos desafíos que crecientemente deberá enfrentar en materia de coordinación e integración social. En suma, a pesar de –o diríamos mejor debido a - la reducción del espacio de intervención del Estado, las condiciones actuales demandan de él mayor participación, y más fuerte, en cuanto a establecer políticas explícitas que respondan a los requerimientos ciudadanos.

Aunque en los textos de Cunill leemos cierta propensión a abogar por la institucionalización de unos organismos de base y de organizaciones no gubernamentales proveedoras de servicios básicos casi mixtificadas, en tanto representativos de los intereses y demandas de la sociedad civil y capaces de darles respuesta, como alternativa a la incapacidad del Estado de intervenir en ciertos ámbitos del desarrollo, a través de la auto organización y de la cooperación para alcanzar fines colectivos, los ámbitos en los cuales estos problemas y demandas surgen se convierten, como sugiere Cunill, en el espacio público con capacidad de decisión sobre su prioridad, atención y metodologías<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr. Cunil Grau, 1997: Los entes que integran el tercer sector constituyen, en tal sentido, una escuela de la democracia, habida cuenta que es en las organizaciones voluntarias basadas en la libertad e igualdad donde se pueden aprender las virtudes de la obligación mutua, y, por ende, el sentido de la civilidad que hace a la democracia posible. Abren, a su vez, posibilidades ciertas de limitar la acción del Estado, sin que ello se traduzca en una lesión de los derechos sociales. La acumulación por parte de los sujetos sociales de habilidades y capacidades -técnicas, materiales, analíticas- para resolver problemas sociales, le construyen viabilidad a la limitación del Estado. Al apelar a la cooperación voluntaria y a la responsabilidad social, el sector público no estatal crea las bases del compromiso cívico y, por tanto, de la propia democracia.

Tras reconocer la importancia de la provisión de servicios sociales a través de entes públicos no-estatales surgen, sin embargo, algunos problemas críticos. Uno crucial incumbe a las responsabilidades del Estado. En la medida en que tales servicios se conectan con derechos sociales (además de poseer importantes externalidades), el financiamiento desde el Estado resulta imprescindible. El proyecto de Organizaciones Sociales emprendido en Brasil en el marco de la reforma del aparato del Estado, por ejemplo, intenta, crear círculos virtuosos entre el sector público estatal y el sector público no estatal, reconociendo la importancia tanto de desmonopolizar la producción de los servicios, como de retener las responsabilidades del Estado en su financiamiento; intenta, asimismo, poner en práctica nuevas modalidades para asegurar que los distintos actores, los estatales y los sociales, tomen responsabilidad preservando simultáneamente la autonomía que es requerida por los agentes sociales para desplegar sus objetivos sociales y para asegurar una gestión

En síntesis, las ventajas observadas en la prestación de servicios sociales, particularmente por parte de actores privados sin fines de lucro se expresan claramente en la cita a Cunill Grau que sigue:

(...) en contraste con el sector público estatal, el aporte más importante que pueden brindar los entes no mercantiles a la provisión de los servicios sociales, se relaciona con la diversidad, incluso en el plano ideológico. Su mayor flexibilidad, la disposición de experiencia especializada y la habilidad para llegar a públicos de difícil acceso, en contra de las restricciones normativas y organizativas que existen en el sector estatal, constituirían factores que pueden aportar una mayor variedad a la oferta de servicios, cuestión que cada vez se torna más clave, en atención a la creciente demanda de servicios específicos y diferenciados para grupos socialmente marginados, tales como toxicómanos, ancianos, inmigrantes, etc.  
(...) Probablemente, las (ventajas) más resaltantes se vinculan al aporte que pueden hacer a la constitución de sujetos autónomos y responsables, y, por ende, al propio proceso de construcción de ciudadanía. Lo que se ha venido a denominar "tercer sector" expresa, precisamente, una voluntad de auto-organización social en pos de la satisfacción de necesidades colectivas, cuyo sustento básico es la solidaridad social (CUNILL GRAU, 99: 10).

---

eficiente. La figura de los contratos de desempeño, que es parte fundamental del Proyecto, apunta a la satisfacción de ambos propósitos. Por otra parte, el Proyecto de Organizaciones Sociales admite la importancia que para la toma de responsabilidad (y en particular, para la rendición de cuentas) de los entes sociales tiene el control social que pueda desplegarse sobre ellos mismos.

Todos estos son asuntos que comienzan a ocupar a las políticas públicas. Un ejemplo valioso para América Latina es lo que se está haciendo actualmente en Brasil y Venezuela, se avanza en la definición de un marco legal del tercer sector, teniendo en consideración, entre otras cuestiones, que las organizaciones que lo componen no están exentas de los riesgos de apropiación privada de recursos públicos ni del clientelismo, así como que la acción del tercer sector puede ser constreñida, e incluso inhibida, por la acción del Estado.

Para evitar esto último, se coloca la atención en la simplificación de los procedimientos burocráticos para obtener la calificación de organizaciones de la sociedad civil de carácter público. Asimismo, se introduce el término de "parcería" como un instrumento de fomento que permite la negociación de objetivos y metas entre el gobierno y las organizaciones sociales y el monitoreo y evaluación de proyectos.

Por otra parte, también admitiendo que no es posible mistificar la acción del tercer sector, en el marco legal se hace un esfuerzo de diferenciación de las entidades de carácter público dentro del universo de las sin fines lucrativos.

Existen, por tanto, avances significativos en la creación de círculos virtuosos entre el Estado y la Sociedad. Tales avances, que dan cuenta acerca de cómo es posible resolver algunos problemas críticos, abren sin embargo, otros problemas que probablemente adquirirán relevancia en el futuro próximo. Uno de ellos es el riesgo de la instrumentación de la acción de las organizaciones sociales por parte del Estado. Otro, es el riesgo de la mercantilización y burocratización de las organizaciones del tercer sector. Ambos riesgos remiten en realidad a uno más general: la posibilidad de suscitar prácticas que desnaturalicen la especificidad del tercer sector y que, por ende, anulen sus aportes -y sus ventajas comparativas- para la reinversión de los servicios sociales. Una clave para evitar la referida posibilidad, pareciera estribar en el reconocimiento de la diversidad dentro del propio tercer sector y, paralelamente, en la admisión de que las relaciones entre las organizaciones que lo componen y el Estado deben tener en cuenta tal diversidad. Si, por ejemplo, se coincide en que el tejido social sustentado en vínculos solidarios y la horizontalidad de las relaciones sociales son dos factores que inciden en las capacidades de auto-organización social, debiera a su vez concordarse en que no pueden ser tratadas de la misma forma las organizaciones y prácticas que expresan esos factores, respecto de aquellas que tienen como uno de sus propósitos fomentarlas pero que en general no son autosustentadas ni autogobernadas. Los ONG, al menos los prestadores de servicios, caen en esta última categoría; en cambio, forman parte de la primera las organizaciones de base y todas aquellas prácticas de carácter voluntario en las que se defienden intereses públicos y se satisfacen necesidades sociales a través de la gestión colectiva de sus miembros. Sus problemas son, de hecho, distintos, y aunque ambos exigen una transformación del paradigma dominante de relación Estado-Sociedad, los cambios pareciera que no pueden ser idénticos si se trata de fomentar las capacidades de auto-organización social (Cunill; 1997: 180-189).

Con todo, esta propuesta democrática de rearticulación de las relaciones estado – sociedad se encuentra, de todas maneras, dentro del espíritu neoliberal. Es importante la crítica que se ha propuesto al Consenso de Washington manifestada por Stiglitz y Cunill; no obstante, ella se enmarca en perfeccionar el tránsito hacia la economía de libre mercado y establecer las condiciones óptimas para su funcionamiento, corrigiendo las aberraciones, fundamentalmente las políticas, que se han producido en el proceso en los estados latinoamericanos. En este aspecto, la crítica se ha centrado fundamentalmente en enfatizar la contradicción manifiesta entre la declaración de una necesidad por democratizar el estado y consecuentemente por propiciar un mayor ejercicio de ciudadanía, y la “colonización” definitiva del estado por parte de grupos de presión económica.

De toda la argumentación precedente se sigue que la propuesta del Tercer Sector es nada más una de las posibles manifestaciones de lo público, sin que sea la única que queda por considerar. Otros autores manifiestan claramente que existe un espacio otro, en el cual de igual manera participan miembros de la sociedad civil cuyas condiciones de vida se encuentran en tal nivel de deterioro que impiden su agremiación y, por tanto, la posibilidad de elevar sus demandas e intereses a una discusión colectiva. Estos sectores también generan espacios, de todos modos, que se convierten en públicos y abren la discusión de los temas prioritarios para ellos. También estos son elementos de participación no legitimados por el ordenamiento formal, aunque son altamente representativos.

Se enmarcan en este caso sectores cuyas condiciones no tienen el nivel de deterioro de la marginalidad o de la indigencia y cuyos asuntos, sin embargo, no encuentran el camino hacia la incidencia sobre decisiones estatales, a pesar de

existir espacios de mínima deliberación y puesta en común de problemas, necesidades o demandas.

Sucede así, por ejemplo, con federaciones de barrios o agrupaciones informales urbanas de clases populares y medias del Ecuador. Si bien son espacios públicos y definen problemas prioritarios, sus organizaciones, cuando existen, no tienen poder de presión política, ni son recogidos por ninguno de los otros estamentos ya definidos como participantes de lo público, a pesar de hacer parte del tercer sector, teóricamente.

Aunque cabe señalar que el tercer sector del que habla Cunill Grau es un espacio que se encuentra altamente fragmentado y cuyas propuestas se caracterizan por ser particulares en términos de área de atención, localidad geográfica, grupo objetivo, etc, y que en ese sector persisten y se reproducen patrones de conducta políticos y vicios – monopolio, presión política, competencia por ganar adeptos y “mercado” nacional (beneficiarios) e internacional (donantes) – es importante considerar que, efectivamente, existe la necesidad de institucionalizar al tercer sector como creador de espacios de deliberación pública, auto organización y participación ciudadana. (v.g en Ecuador, la posibilidad de reclamar la competencia por parte de las organizaciones de base para elevar a la discusión pública los problemas y demandas de sus participantes, bajo el amparo de la legislación vigente: ley de descentralización y participación social, ley de régimen municipal y ley de Juntas Parroquiales).

Hace falta, de todos modos, un marco teórico y político que ofrezca alternativas sólidas a aquella monotemática producto del modelo neoliberal; una que permita y

potencie una participación con incidencia directa sobre las decisiones gubernamentales y que no se encuentre restringida únicamente al espacio de los bienes y servicios públicos -cuya prioridad de atención no se cuestiona aquí-, como parece ser la propuesta de Cunill Grau.

Una alternativa implicaría, tal como lo sugieren la mayoría de los autores, enfocar los problemas desde una visión explicativa del cuadro socio económico de exclusión que se designa como pobreza, por ejemplo, como factor que obstaculiza verdaderos procesos democráticos. Desplazar el interés por el funcionamiento óptimo del mercado hacia el funcionamiento óptimo de la democracia –por tanto, no necesariamente liberal-. Las políticas sociales que pudieran diseñarse desde allí serían diametralmente opuestas, pues las premisas no se concentrarían en la defensa de las libertades individuales como garantía de democracia ni en la acumulación como el mayor objetivo; más bien, el garantizar la participación pública permanente, activa y política –en el mejor estilo habermasiano- implicaría un tipo de estado con claras orientaciones hacia la redistribución en los aspectos elementales que forman al ciudadano pleno: educación, nutrición, empleo y salud. El estado recuperaría su legitimidad con el incremento de la participación ciudadana, con lo que la búsqueda por un nuevo tipo de ciudadano estaría resuelta con políticas sociales de este estilo y a través del ya mencionado proceso de negociación –confrontación entre clases y organizaciones.

Ciertamente, el contexto global no permite una tal orientación. En las actuales circunstancias, es mucho más viable el insertar, dentro de lo posible, la visión social en el seno de la tendencia neoliberal, tal como lo hacen Stiglitz, Cunill e

inclusive el Banco Mundial, bajo el argumento de viabilizar (o hacer verosímil todavía el discurso de) el perfecto equilibrio social si a las leyes del mercado libre se les acompaña con la regulación precisa y el tamaño óptimo del estado junto a la participación ciudadana. A pesar de lo cual, queda la imperiosa necesidad de pensar en la descolonización del estado con miras hacia una verdadera democratización y, sobre todo, hacia un sistema social, económico y político que garantice condiciones de vida aceptables para el conjunto social. Una democracia basada en la redistribución, que admita múltiples formas de propiedad... sigue siendo un reto.

### **1.2.1. Tercer Sector - Ciudadanía y Participación en el espacio público.**

Está dentro de lo posible que el Tercer Sector, descrito según Cunill Grau, genere (no espontáneamente, es decir no por fuera de alguna estructura o de alguna cultura) un espacio público legítimo; y es deseable que él tenga relación con instituciones democráticas confiables, aunque esto no es condición obligatoria; lo cual no niega que cualquier acción de este sector estará en relación con (aunque solo sea por referencia, por contestación o por rechazo a) un tipo particular de institucionalidad.

Sin embargo, pretender que solamente a través de la institucionalización de este sector y de su relación con el estado es posible la creación de un espacio público implicaría negar la legitimidad de la interacción social comunicativa por fuera de la formalidad establecida; lo que implica una visión excluyente de lo que Habermas considera la "razón comunicativa", en este caso diríamos nosotros, de la sociedad civil.

La pregunta es cuáles instituciones, en qué ámbitos es recomendable que se relacionen el Tercer Sector y el Estado, cuánta relación deben mantener, quién lidera el proceso, cómo se retroalimentan los aportes para institucionalizar las prácticas entre los miembros del Tercer Sector como políticas de gobierno -que usualmente se establecen desde los ámbitos locales, con carácter de participativas-.

Históricamente, en América Latina el surgimiento de instituciones estatales se ha producido de arriba hacia abajo, desde los sectores en el poder hacia el resto de la sociedad, en lugar de ocurrir el proceso que instituyó el estado en sociedades del primer mundo, que es el identificar las relaciones y normas nacidas en la costumbre y la cultura para en ellas sostener las instituciones formales -jurídicas-, sin por ello desconocer el signo de clase inevitable que las identifica, en el proceso de génesis e instauración de un estado cualquiera<sup>26</sup>.

Al tener su origen en la costumbre, las instituciones adquieren legitimidad histórica, funcionan como estímulos de la participación democrática o al menos no la coartan; contrariamente, tal como ocurre en América Latina, la sensación permanente de los ciudadanos de ser agredidos por la aplicación de políticas estatales remite a decisiones emanadas de instituciones en las cuales esos ciudadanos no han participado de su estructuración, son totalmente ajenas a su idiosincracia, carentes de legitimidad ya no solamente por su origen impuesto, sino porque, como lo señala Pecaut, la formalidad jurídica es manejada por los mismos grupos de poder que la producen, y es instrumentada para sus propios intereses; en este proceso, las determinaciones históricas de las formaciones

---

<sup>26</sup> Cfr. Habermas, op. cit., pág. iii..

sociales latinoamericanas han sido, por decir lo menos, evadidas, cuando no contrariadas.

Existen múltiples casos latinoamericanos que contradicen la tendencia mencionada, y abonan al argumento de la legitimidad de las instituciones cuando tienen base en la conformación histórica y la costumbre de los pueblos. En los casos analizados por L. Abers, por ejemplo, cuando trata de la institucionalización de los mecanismos de participación social en los espacios locales del Brasil, es interesante el proceso de Porto Alegre, mediante el cual un partido político, caracterizado por esa autora como social demócrata y conformado por ex militantes de izquierda, incorpora como procedimiento de gobierno una práctica de organización política original que no fuerza la participación sino la promueve, a través de mecanismos nacidos de y en la relación cotidiana con los actores del proceso: el conocimiento ciudadano del entorno y sus prioridades de inversión, las estructuras preexistentes de organización social y política, la confrontación consciente de las prácticas clientelares, el aprendizaje de reglas de deliberación y creación de consenso basado en la experiencia y en la necesidad de regular los tiempos y los tonos de las intervenciones verbales, todo lo cual remite a la conformación del espacio público en el cual expresar, deliberar y decidir sobre problemas públicos.

Es necesario insistir en el carácter histórico -dado desde el devenir de los procesos sociales, económicos, políticos de los estados / países - de la reflexión sobre la institucionalización y la legitimidad del Tercer Sector. G. Martínez señala que dependerá de las arenas específicas en las cuales actúan uno u otro actor y los temas en los cuales se encuentra empeñado. De igual manera, es relativa la

profundidad deseable de una relación entre el Tercer Sector y el Estado, aunque podría decirse que ella es recomendable siempre que exista, como lo manifiesta Pécaut y lo señala acertadamente Martínez, un denominador común que permita la creación de intereses comunes y, por tanto, del nivel indispensable de comunicación que, por un lado, estimule el debate de los asuntos de interés público entre los ciudadanos y, por otra, la institución aliada sea empática, no solamente con los asuntos en discusión -llamárase esto una empatía social- sino con la orientación de las resoluciones y de las propuestas de solución emanadas del espacio público así conformado -que podría llamarse empatía política-. Esta última forma de "empatía" se convierte en garantía de retroalimentación y en puerta de entrada para la institucionalización de estas relaciones, así como la de incidencia efectiva sobre las decisiones de gobierno (hay que conceder que este planteamiento es optimista y casi utópico; sin embargo, el análisis de la realidad social y política de cada país podría configurar un mapa interesante en estos términos y haría factibles algunas alianzas que, sin esta puntualización, dejarían fuera de juego importantes propuestas redistributivas o de democratización nacidas de la sociedad civil).

En el caso estudiado por Abers en Porto Alegre se observa protagonismo de los funcionarios de estado en el estímulo a la conformación del espacio público entre la población tradicionalmente fuera de cualquier posibilidad de participación inclusive; no es este el único mecanismo, por cierto, como se adelantó en el párrafo anterior; existen otras experiencias en las cuales son las organizaciones del Tercer Sector por sí quienes lideran el proceso de deliberación y, a través de su propia y autónoma capacidad política, logran incidencia sobre la formulación de políticas públicas, aún a veces por fuera de la institucionalidad sobre la cual

presionan. Esta es una posibilidad que Pécaut de alguna manera menosprecia, probablemente porque en el contexto colombiano este tipo de acciones no garantiza procesos de largo aliento. Sin embargo, hitos de esa naturaleza pueden abrir brechas en el sistema jurídico que permiten en el futuro mediato proponer nuevas iniciativas que propicien su concreción. Aquí se está diciendo que cierto nivel de clandestinidad también puede conformar espacios de debate y de participación y que sus resultados pueden prorrumpir eventualmente con fuerza social y política; y que, para fines explicativos, proponemos que esos espacios sean incorporados bajo la designación de Tercer Sector, por falta de otra categoría más apropiada.<sup>27</sup>

Basar el análisis en consideraciones de tipo histórico es, entonces, la clave para establecer el tipo, extensión, profundidad y liderazgo en la creación de espacios públicos y en la promoción de la participación ciudadana.

Con estos antecedentes, es posible identificar algunos de los obstáculos y problemas de orden institucional que han frenado o han debido enfrentar los procesos de participación ciudadana en América Latina y en Ecuador, y que constituyen los elementos a considerar al momento de elaborar propuestas de fortalecimiento del espacio público y la participación ciudadana:

- La escasa legitimidad constitutiva de la institucionalidad en los países de la región.

---

<sup>27</sup> Un caso ilustrativo de esta posibilidad es el de la abolición del artículo del Código Penal del Ecuador en el cual se codificaba a la homosexualidad como un delito, y la posterior inclusión en la Constitución de la garantía de no discriminación por orientación sexual ni de otra índole, para citar un ejemplo pequeño pero ilustrativo. En el caso citado, la deposición en la última semana de mayo de 2003, de la propuesta de Ley Orgánica para el respeto, protección, garantía y promoción del Derecho Humano de igualdad efectiva y la eliminación de toda forma de discriminación, en el Congreso Nacional del Ecuador por parte de varias organizaciones de la sociedad civil; importante señalar que esta iniciativa de la

- La desestructuración del tejido social debido fundamentalmente a un elemento señalado por Abers, que es el de la desconfianza generalizada hacia el Estado y hacia prácticamente toda forma de asociación política.
- El discurso oficial concomitante con el punto anterior, que deslegitima toda forma de opinión y de acción política o de asociación, junto con el desmantelamiento del marco jurídico que estimulaba o al menos garantizaba la libre asociación y agremiación.
- La escasa empatía” institucional general (excepciones específicas existen en cada país), producto, entre otros factores, de la conformación jurídica nacional diseñada para el servicio de intereses particulares.
- La visión predominantemente liberal que adoptan actualmente las políticas de gobierno en la mayoría de países latinoamericanos que admite únicamente acciones de “rectificación” de los procesos que el mercado no puede autoregular, y que normalmente se encuentran “previstos” desde la formulación técnica de las políticas.
- La “contaminación” del Tercer Sector con algunos vicios, prácticas y mecanismos no democráticos. “

## BIBLIOGRAFIA CAPÍTULO 1

1. Camacho A., Carlos, **El derecho a la información como práctica de formación desarrollo de la ciudadanía comunicativa**. en [www.iigov.org](http://www.iigov.org)
2. Cunill Grau, Nuria, "**La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos**", en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 4 (Jul. 1995). Caracas. ([www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve))
3. Campero Núñez del Prado, José Carlos, **Participación, Políticas Públicas y Democracia**, parte del documento del mismo nombre presentado, el año 2000, al XIV Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: "Administración Pública y Ciudadanía" del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD, donde obtuvo la certificación de "Mención Honorífica".
4. O'Donnell, Guillermo, 1999, "**Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones**", en **Pobreza y desigualdad en América Latina**, Victor Tockman y Guillermo O'Donnell (comps.), Paidós, Buenos Aires. ([www.clacso.org](http://www.clacso.org)).
5. Croizier, Michel, "**La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública**", Revista CLAD No. 7, enero, 1997: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve).; Joan Oriol Prats, Óscar de Álamo, Democracia electrónica: concepto, tipos y posicionamientos, [http://www.iigov.org/documentos/?p=6\\_0094](http://www.iigov.org/documentos/?p=6_0094).
6. De Sousa Santos, Boaventura y Avritzer, Leonardo, **«Introdução: para ampliar o cânone democrático»**, Boaventura de Sousa Santos (org.), **Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa**. Col. Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos. Vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira / Record, 2003, en <http://www.ces.fe.uc.pt/bss/index.php>.
7. FOLLARI, Roberto,
  - a. **Epistemología y Ciencias Sociales**, Homo Sapiens, serie Estudios Sociales, Santa Fe, 2002
  - b. **Teorías débiles**, Homo Sapiens, serie Estudios Sociales, Santa Fe, 2002.
  - c. **Pensar lo público: la difuminación de los horizontes**, documento digital, U. Nacional de Cuyo, 2004, Mendoza, Argentina
8. HABERMAS, Jürgen,
  - a. **Teoría de la Acción Comunicativa**, mimeo, 1983.
  - b. **Conciencia moral y acción comunicativa**, Península, Barcelona, 1985.
  - c. **Facticidad y validez**, 3ª., Trotta, Madrid, 2001.

9. Pécaut, Daniel, **Crisis y construcción de lo público**, en [www.pgualc.org/publicaciones.htm](http://www.pgualc.org/publicaciones.htm).
10. PNUD, **Índice de Desarrollo Humano 2003, 2004**, PNUD.
11. RAMÍREZ, Francklin y CAMPUZANO, A., '**Gobernabilidad democrática, esferas públicas y culturas políticas: las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa**', CIUDAD - Fondo de Sistematización de Experiencias de Desarrollo Local, ALOP – CLAEH, 2001.
12. RedisTIC, **Otro lado de la brecha: perspectivas latinoamericanas y del Caribe ante la CMSI**, REDISTIC, s.c., 2003.
13. STIGLITZ, Joseph E., **Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington**. En: Revista del CLAD "Reforma y Democracia". Caracas. No. 12, 1998.
14. INFODESARROLLO, **documento "Diagnóstico del uso de TICs para fomento de condiciones de gobernabilidad con énfasis en el espacio local en Ecuador"**, INFODESARROLLO, Quito, 2005.