

# ECUADOR Debate

## CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,  
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,  
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez-Parga. 1982-1991  
**Editor:** Fredy Rivera Vélez  
**Asistente General:** Margarita Guachamin

## ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

## ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

## PORTADA

Magenta

## DIAGRAMACION

Martha Vinueza

## IMPRESION

Albazu Offset

ESTE NÚMERO DE LA REVISTA CONTÓ CON EL APOORTE DE LA  
FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL STIFTUNG



ISSN-1012-1498

# ECUADOR DEBATE

# 62

Quito-Ecuador, agosto del 2004

PRESENTACION / 3-6

## COYUNTURA

Fuerzas armadas ecuatorianas: 2004 / 7-19

*Diego Pérez Enríquez*

Los desafíos del sistema multilateral después del 11-S y la guerra de Irak / 21-32

*Mabel González Bustelo*

Conflictividad socio – política / 33-40

Marzo 2004 – Junio 2004

## TEMA CENTRAL

¿Por qué se deslegitima la democracia? El desorden democrático / 41-82

*J. Sánchez Parga*

Antipolítica, representación y participación ciudadana / 83-102

*César Montúfar*

La legitimidad para unos es ilegitimidad para otros: polarización y golpe de estado en Venezuela / 103-118

*Margarita López Maya*

Bolivia: La erosión del pacto democrático / 119-136

*Stéphanie Alenda*

Credibilidad política e ilusiones democráticas: Cultura política y capital social en América Latina / 137-160

*Marcello Baquero*

Proceso decisorio y democracia: impases y coaliciones en el gobierno de Lula / 161-186

*Luzia Helena Herrmann de Oliveira*

## DEBATE AGRARIO

El mercado de tierras en el cantón Cotacachi de los años 90 / 187-208

*Fernando Guerrero*

## **ANÁLISIS**

El eterno retorno del populismo en el pensamiento político ecuatoriano / 209-232

*Pablo Andrade A.*

La emergencia de *Outsiders* en la región andina: Análisis comparativo entre Perú y Ecuador / 233-250

*Marco A. Córdova Montúfar*

La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998) / 251-270

*Andrés Mejía Acosta*

La agenda 21 y las perspectivas de cooperación Norte-Sur / 271-282

*Andreas Otto Brunold*

## Antipolítica, representación y participación ciudadana

César Montúfar

*El cuestionamiento a la democracia representativa liberal, se encuentra enraizado en tradiciones antipolíticas y, en una crisis de representación. Sin embargo, las propuestas de democracia participativa, parecen ser una variante de recursos corporativos y medios de presión particularistas. La democracia representativa no excluye la participación, sino que supone diversos mecanismos de colaboración con la autoridad legítimamente constituida, petición independiente de cuentas, expansión de derechos e innovación política. No se ignora que un fuerte obstáculo se halla constituido por partidos políticos que tienden a expresar conducciones personalizadas e impulsan intereses privados.*

**E**l artículo 26 de la Constitución del Ecuador establece el ámbito y alcance de la participación política de los ciudadanos y ciudadanas. No limita la participación al marco establecido por la representatividad sino que abre un espectro amplio de derechos políticos tanto en la esfera de la participación ciudadana en instancias representativas del gobierno (elegir y ser elegidos; desempeñar funciones públicas) como en ámbitos directos de acción (consultas populares, fiscalización

de los actos del poder público, revocatorias del mandato, presentación de proyectos de ley)<sup>1</sup>. La Constitución ecuatoriana, de este modo, configura un espacio significativo para que la iniciativa ciudadana incursione en esferas de influencia sobre el poder público. Constitucionalmente hablando, la ciudadanía en el Ecuador no se agota en un ejercicio pasivo de derechos y obligaciones; tiene el potencial de proyectarse a esferas de acción que permiten el ejercicio de una ciudadanía activa.

---

\* montufar@uasb.edu.ec

<sup>1</sup> Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieren a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas". *Constitución de la República del Ecuador*, Art. 26, De los derechos políticos, Quito. Gráficas Universal, 2000.

Este texto analiza las posibilidades y limitaciones de la participación ciudadana en democracias en consolidación como la ecuatoriana; realiza una fuerte crítica a la retórica antipolítica que ha ganado terreno en el Ecuador y América Latina y combina el análisis de aspectos conceptuales sobre el papel de los partidos y el carácter de la representación política con un diagnóstico de la crisis de representatividad por la que atraviesan partidos e instancias representativas en el país. El texto busca responder varias preguntas: ¿Cómo la participación de los ciudadanos puede fortalecer el sistema vigente de democracia representativa? ¿Cuál es la relación más apropiada entre partidos y sociedad civil? ¿Cuáles serían las claves de acción para el ejercicio de una ciudadanía activa en el Ecuador? La respuesta a estas interrogantes conduce a pensar la participación ciudadana como un método para fortalecer la democracia a través de la exigencia y ampliación de derechos, el control social y la petición de cuentas, la colaboración con la autoridad y el fortalecimiento de la institucionalidad, y la innovación política. El texto concluye con una reflexión sobre la necesaria articulación entre representación y participación, entre la política representativa de los partidos y la política constitutiva de las organizaciones de la sociedad civil, todo ello en la dirección de construir una democracia con la capacidad de producir los resultados que la sociedad demanda y el de consolidar una institucionalidad política que garantice las libertades fundamentales e igualdad de oportunidades de los ciudadanos.

### **Antipolítica, representación y partidos**

En varios países andinos, la crisis e inestabilidad política de los años noventa trajo consigo una profunda crisis de las estructuras partidarias tradicionales y la emergencia de discursos antipolíticos que desvalorizan la política representativa, asimilan la clase política y los partidos con la corrupción y los acusan de ser los causantes de las crisis nacionales. Los casos más claros de este fenómeno lo constituyen el Perú durante la década de los noventa, Venezuela desde 1998 y Bolivia, país en que a finales de 2003 multitudinarias movilizaciones sociales, con claras connotaciones anti sistémicas, pusieron en jaque al sistema de partidos de ese país. El Ecuador no ha sido la excepción. El discurso antipolítico tiene sus antecedentes en la tradición populista que tomó fuerza en el país desde la década de los cuarenta. Su principal exponente, el cinco veces presidente José María Velasco Ibarra, expresó siempre un discurso anti partidos y anti ideológico. Esa misma posición fue recogida por los militares que tomaron el poder en las décadas sesenta y setenta, los mismos que colocaron a la clase política como obstáculo de sus proyectos reformistas. De igual forma, ya en el período democrático, el mismo lenguaje antipolítico se coló del discurso populista de centro derecha de León Febres Cordero, quien explotó la tradición velasquista para atacar a los partidos de reforma.

En los años noventa, si bien las fuerzas que enarbolaban este discurso no lograron derrotar definitivamente a los

partidos políticos que nacieron y se consolidaron luego del retorno democrático de 1979, la antipolítica si se constituyó en el pasaporte para que grupos emergentes de la sociedad civil, con la intención de convertirse en actores electorales, accedan a puestos nacionales y locales de representación<sup>2</sup>. Corolario de esta movilización fue la alianza militar-indígena que derrocó en el año 2000 al presidente Jamil Mahuad y que alcanzó la presidencia con el coronel Lucio Gutiérrez en el 2002. Este movimiento afincó la idea de que los grupos excluidos de la sociedad, encabezados por el movimiento indígena, no se encontraban representados en el sistema de partidos dominante y que, por tanto, debían buscar medios y espacios alternativos de participación política desde la sociedad civil. Esta participación podía expresarse por la vía electoral o por medio de otros mecanismos como el acceso directo a la toma de decisiones públicas o el ejercicio de formas directas de revocatoria del mandato bajo el justificativo de que movilizaciones multitudinarias constituyen un dictamen plebiscitario en contra de “gobernantes que traicionaron” las expectativas de sus electores.

En fin, la retórica antipolítica que ha circulado en América Latina con distintos matices y bajo el auspicio de grupos políticos de diverso signo ideológi-

co promueve la tesis de que los paradigmas tradicionales de la democracia liberal deben modificarse: que la única manera de profundizar y legitimar las democracias vigentes sería estableciendo formas alternativas de participación política que trasciendan la mediación ofrecida por los partidos. Ello incluiría la utilización cada vez más frecuente de fórmulas no institucionalizadas de revocatoria del mandato a los representantes electos, la realización permanente de consultas y plebiscitos a los ciudadanos sobre temas de interés general, la participación directa de grupos económicos sociales en procesos de toma de decisiones públicas, el establecimiento de mecanismos corporativos de participación dentro del Estado, que complementarían o sustituirían la acción de las instancias respectivas.

Como consecuencia de esta retórica, la discusión sobre los límites y dificultades de la democracia representativa ha ido aún más lejos. Es parte ya del debate político contemporáneo la idea de que, ante la actual crisis de representación de los partidos y demás instituciones democráticas, se debería acelerar la transición del modelo representativo de democracia hacia versiones diversas de una democracia participativa o directa. Se sostiene que la noción misma de representación está en bancarrota y que solo la sociedad civil y sus or-

---

2 Alrededor del movimiento indígena ecuatoriano y de la movilización de actores gremiales y poblacionales organizados en la Coordinadora de Movimientos Sociales, desde 1995 se articuló un frente político electoral, identificado como Movimiento Plurinacional Pachakutik – Nuevo País. Este movimiento tuvo incidencia en la elección para la Constituyente de 1997 y ha participado con candidatos nacionales y locales desde 1996. En 2002, fue parte de la alianza que ganó las elecciones presidenciales con la candidatura de Lucio Gutiérrez.

ganizaciones tendrían la suficiente legitimidad como para acercar efectivamente el Estado a los ciudadanos. Este discurso tiene aceptación y cala hondamente en muchos sectores de la sociedad, pero lamentablemente tiene fuertes connotaciones antidemocráticas.

Este artículo se sostiene en la premisa de que oponer al modelo de democracia representativa la participación de los ciudadanos constituye un falso dilema. La representación no excluye a la participación, siendo que más bien puede y debe apoyarse en ella, a través de mecanismos diversos de colaboración con la autoridad legítimamente constituida, petición independiente de cuentas, expansión de derechos e innovación política. Es más, cada vez con mayor frecuencia, la democracia representativa requiere de una más amplia y mayor participación de la ciudadanía. La participación no debe verse como una alteración de la representación sino como un mecanismo para fortalecerla y legitimarla. En otras palabras, el enfrentamiento entre representación y participación es algo ilusorio. En vez de enfrentarse, ambas deberían relacionarse funcionalmente.<sup>3</sup>

No resulta adecuado, por ello, hablar de un cambio de paradigma o de

una transformación estructural del modelo democrático en el sentido de que la participación directa de la ciudadanía podría sustituir a la representación y que, por tanto, estaríamos en un momento de transición del modelo de democracia. La pregunta no es tanto cómo propender a la democracia participativa, sino cómo fortalecer el actual modelo de democracia representativa buscando que la participación de la sociedad la perfeccione por medio de mecanismos de influencia directa o indirecta.

Y es que la opción de constituir democracias participativas o directas es sencillamente imposible en sociedades en que, por su tamaño y complejidad, todos los ciudadanos no pueden tomar en conjunto y simultáneamente las decisiones que tienen un carácter público. Las democracias modernas funcionan de manera indirecta y, a diferencia del modelo democrático griego, se sostienen en la separación entre el Estado y los ciudadanos. En las democracias contemporáneas, en que no existe la relación simbiótica entre Estado y sociedad que se producía en la polis griega, ésta únicamente puede expresarse como un sistema indirecto de limitación y control del poder.<sup>4</sup>

3 Julio Echeverría, "El modelo democrático: democracia representativa o democracia directa", Ponencia en el Seminario Democracia, Partidos Políticos y Participación Ciudadana", H. Congreso Nacional del Ecuador, ILDIS y Corporación Participación Ciudadana Ecuador, Quito, junio de 2003, p.2.

4 En las sociedades modernas, tal como lo expresa Giovanni Sartori, los ciudadanos no pueden ejercer constantemente el poder, como ocurría en la polis griega. En aquella, los miembros de la comunidad política podían dedicarse completamente a la vida política, eran *ciudadanos totales*, sostenidos en cuanto a su reproducción material se refiere, por castas subordinadas. Giovanni Sartori, *The theory of democracy revisited*. New Jersey, Chatham House Publishers, tomo dos, pp. 278-283.

Por tanto, las democracias modernas están condenadas a funcionar de modo indirecto. No pueden obviar el papel de los intermediarios, de los representantes. Por ello, el desatar una retórica en contra de la representación, como lo hace el discurso antipolítico, implica un ataque a la democracia misma. Es necesario, en ese sentido, discutir y ubicar adecuadamente la función de la representación política en las democracias contemporáneas, de modo que podamos identificar sus debilidades y trabajar por su consolidación. Esta discusión es un campo ambiguo y no exento a la contestación entre diferentes visiones de la misma. Sin embargo, según lo anota Mauricio Cotta en el *Diccionario de Política*, la representación política tiene que ver con el establecimiento de una relación regularizada de control entre gobernantes y gobernados. Adicionalmente, la representación política "consiste en un proceso de elección de los gobernantes...."<sup>5</sup> La representación requiere, entonces, de mecanismos institucionalizados de competencia electoral y control político de los gobernantes por quienes los eligieron. La representación política no se limita al papel de expresión política de distintos y diferenciados sectores de la sociedad sino que incluye una función fundamental de control. Ambas dimensiones aluden al principio de la responsabilidad política,

uno de los ejes fundamentales de la relación entre representantes y representados en un régimen político representativo.

Los partidos políticos son las instituciones que cumplen la función de la representación en las democracias contemporáneas. Esa función entraña que los partidos se organicen, se desarrollen y trabajen en el marco de varios parámetros que los conviertan en instituciones aptas para la representación y la competencia electoral. Para ello, de acuerdo a Giovanni Sartori, los partidos, siendo una parte, deben trascender su parcialidad y expresar un interés general. "Aunque un partido solo representa a una parte, esta parte debe adoptar un enfoque *no parcial* del todo"<sup>6</sup>. Si no lo logra, entonces, su lógica no diferirá de la de una facción. El punto clave está en que los partidos, siendo partes, actúen como "mecanismos de expresión, esto es, sirvan para el objetivo primario de comunicar con vigor a las autoridades las exigencias del público como un todo."<sup>7</sup> Si bien los partidos no son más que grupos políticos que se presentan a elecciones y colocan, por esa vía, a sus miembros en cargos públicos, no pueden prescindir de su función de expresión de un sector o grupo que va más allá de su membresía inmediata. Sin ese salto, un partido sería incapaz de trascender la lógica faccional de los demás actores de la sociedad.

5 Maurizio Cotta, "Representación política" en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1991, volumen 2, p. 1390

6 Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos* Madrid Alianza Editorial, 1999, p. 54

7 Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos* p. 92

El problema surge cuando las instancias de representación fallan, cuando los partidos políticos cumplen deficientemente el papel que están llamados a desempeñar. Este es uno de los problemas centrales de la democracia ecuatoriana y de gran parte de las latinoamericanas. Los partidos existentes difícilmente articulan intereses y demandas de sectores de la sociedad, transformándolos en proyectos colectivos, y como si fuera poco están muy lejanos a establecer vínculos de rendición de cuentas que permitan un efectivo control político por parte de los representados.

Estudiosos de los partidos políticos ecuatorianos destacan la débil institucionalización del sistema de partidos en el país.<sup>8</sup> Además de su pronunciado personalismo e incapacidad de articular intereses generales, se destaca su indisciplina (es común militantes y candidatos circulen de uno a otro de elección en elección) y su alta volatilidad electoral. De esta forma, los partidos en el Ecuador manifiestan una lógica predominante faccional que hace muy difícil que la representación fluya efectivamente; tienden a expresar de modo dominante el interés de grupos en muchos casos ajenos a la esfera política y que se encuentran ubicados en el ámbito regional, gremial, empresarial e incluso, étnico. Podríamos decir, incluso, que

los partidos ecuatorianos funcionan más como maquinarias electorales, orientadas a permitir acceso a la toma de decisiones públicas por parte de grupos particulares, que como canales efectivos de intermediación y articulación de intereses diversos. Se trata de organizaciones capacitadas para ganar elecciones, grupos estructurados para poner en marcha campañas electorales y desplegar actividades proselitistas, que posibilitan que quienes los patrocinan accedan a cargos, recursos e influencia estatal. Algo así como que participar en elecciones se convierte en una vía de acceso directo o indirecto a espacios de poder por parte de grupos sin vocación para expresar proyectos o visiones colectivas. Estas maquinarias electorales muy raras veces exponen un programa o proyecto ideológico, sino el deseo y voluntad de un grupo particular de avanzar sus aspiraciones mediante la toma directa de espacios de poder político.

Esta generalización, quizá, no hace justicia a los esfuerzos realizados por algunas organizaciones políticas en el Ecuador durante las últimas dos décadas. En verdad, estructuras partidistas como Izquierda Democrática o el Partido Social Cristiano han logrado consolidar una organización que insinúa el peso de una cierta orientación ideológica (de centro izquierda y de derecha, res-

---

8 Para estudios sobre el sistema de partidos en el Ecuador referirse a Simón Pachano, *La representación caótica*. Quito, FLACSO, 1998; Flavia Freidenberg, *Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar las elecciones*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional, 2003; Andrés Mejía, “Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación”. Documento de trabajo, No. 5, CORDES, 1998; Francisco Sánchez, “El mundo no está hecho para los partidos”, *Revista Ecuador Debate*, No. 46, CAAP, abril 1999.

pectivamente). Sin embargo, de una u otra manera, todos los partidos en el Ecuador están dirigidos por liderazgos que los determinan y han dificultado la renovación de sus cuadros; sus divisiones y posiciones reflejan finalmente más el corte personalista de su funcionamiento que el predominio de posiciones ideológicas que expresen la articulación de demandas económicas y sociales.

Junto a ello, una tendencia que se ha decantado en los últimos años es el colapso de los referentes políticos nacionales. Si durante los años ochenta, existían partidos y liderazgos nacionales, indiscutiblemente los casos del Partido Social Cristiano y León Febres Cordero, Izquierda Democrática y Rodrigo Borja o el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y Abdalá Bucarám, para los años noventa dichos partidos y todos los demás solo pueden reclamar una influencia regional, en el mejor de los casos. Se puede afirmar, que durante los años noventa los partidos nacionales desaparecieron en el Ecuador. Quedan partidos, líderes y referentes electorales con fuerza regional, pero los partidos nacionales dejaron de existir.

A diferencia de lo que ocurrió en otros países andinos que durante los años noventa vieron colapsar su sistema de partidos, en el Ecuador los partidos políticos que se consolidaron con el retorno a la democracia de 1979 tuvieron una seria merma de su influencia nacional, pero se mantuvieron como referen-

tes electorales a nivel regional. Esta tendencia se manifiesta en las elecciones de los gobiernos seccionales y en las elecciones legislativas. Un vistazo al Congreso ecuatoriano electo en el 2002 no denota el fin de los partidos sino su continua capacidad para dominar los escenarios electorales provinciales. En efecto, si sumamos el número de escaños alcanzados por los partidos políticos que vienen actuando desde el retorno democrático, a saber, el Partido Social Cristiano (25 diputados), Izquierda Democrática (16 diputados), Partido Roldosista Ecuatoriano (15 diputados), Democracia Popular (4 diputados), Partido Socialista (3 diputados), Movimiento Popular Democrático (3 diputados) y Concentración de Fuerzas Populares (1) éstos controlan 70 por ciento de la legislatura<sup>9</sup>. La vigencia y efectividad de los partidos para captar puestos de representación a nivel provincial, no opera de igual forma en las elecciones nacionales. Si realizamos un cálculo similar con los candidatos presidenciales en la primera vuelta de las elecciones de 2002, encontramos que los tres primeros lugares fueron ocupados por candidatos provenientes de movimientos electorales que terciaron desde fuera y en contraposición al sistema de partidos, Lucio Gutiérrez, Alvaro Noboa y León Roldós. Los tres alcanzaron el 53.1 por ciento de los votos válidos. En cambio, los postulantes de partidos consolidados como Izquierda Democrática,

<sup>9</sup> La conformación del Congreso, a partir de 2002, tomó como referencia solo la elección de diputados por circunscripciones provinciales. A partir de ese año, se eliminaron los diputados nacionales que competían electoralmente en todo el país por veinte escaños en el Congreso. La legislatura ecuatoriana se redujo a 100 diputados electos a nivel provincial.

Partido Social Cristiano y Partido Roldosista Ecuatoriano sumaron conjuntamente 38.1 por ciento.

Autores como Flavia Freidenberg, sostienen que, a nivel regional, los partidos en el Ecuador sí cumplen con cierta efectividad varias funciones de representación como la de estructurar la competencia electoral, crear un universo conceptual para la interpretación de la realidad política, establecer alianzas, así éstas sean móviles y extremadamente flexibles, y proveer cuadros para las instituciones y operación del sistema político.<sup>10</sup> Según esta autora, al menos en el ámbito regional los partidos ecuatorianos sí actúan como estructuras de intermediación política, y ello, en la medida que los electores los siguen considerando como referentes electorales pese a los discursos antipartidistas y antipolíticos que se manifiestan constantemente. Sin embargo, donde los partidos ecuatorianos sí muestran serias deficiencias para cumplir con dichas funciones es a escala nacional. Ello tiene muy serias consecuencias, pues implica una debilidad para trascender sus localidades, para agregar demandas y actuar como instancias representativas más allá de su procedencia regional, su contexto socio económico, de grupo o de parentesco inmediatos.<sup>11</sup>

El desnivel de representatividad entre la política nacional y regional se manifiesta claramente en nivel de credibilidad ciudadana del que gozan las instituciones de gobierno nacional y seccional. De acuerdo al estudio *Auditoría de la democracia Ecuador* realizado por la Universidad de Pittsburg en el año 2001, el apoyo institucional al gobierno nacional, Congreso y Partidos Políticos llegó a puntajes de 30.5, 24.7 y 21.4 sobre 100 respectivamente, mientras que instituciones como juntas parroquiales, municipios o los consejos provinciales alcanzaron puntajes mucho mayores: 46.9, 46.7 y 40.0 en el mismo índice.<sup>12</sup> En general, el nivel de aprobación de alcaldes y prefectos es mucho mayor que el de autoridades nacionales. Esa ha sido una de las características de la política ecuatoriana nacional desde los años noventa. Paradójicamente, mientras que nacionalmente la inestabilidad y el conflicto han consumido al sistema político ecuatoriano, mientras la credibilidad de los presidentes en funciones e instituciones representativas como el Congreso se ha ido a pique, la credibilidad y aceptación para autoridades locales ha crecido, al punto de que muchos de ellos han logrado reelegirse.<sup>13</sup>

De acuerdo a la encuestadora *Informe Confidencial*, a septiembre de 2003,

10 Flavia Freidenberg, *Jama, caleta y camello*, p. 26.

11 Flavia Freidenberg, *Jama, caleta y camello*, pp. 28-29.

12 Mitchell Seligson, con la asistencia de Agustín Grijalva, *Auditoría democrática Ecuador*. Quito. Ediciones Cedatos, 2002, p. 35.

13 Esa ha sido una tendencia a nivel de casi todas las ciudades grandes e intermedias del Ecuador. En el caso de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato, Loja, entre otras, las autoridades municipales han sido reelectas en forma consecutiva, lo cual ha permitido continuidad en el desarrollo y aplicación de sus políticas municipales.

la labor del presidente Gutiérrez fue calificada con un saldo negativo de -30 por los ciudadanos de Quito y Guayaquil y la del Congreso Nacional con un saldo negativo de -54. Por el contrario, el trabajo de los prefectos provinciales de Pichincha y Guayas, alcanzaron calificaciones positivas de 47 y 74, respectivamente. En el caso de los alcaldes de Quito y Guayaquil, la calificación ciudadana es, incluso, más positiva. 42 en el primer caso y 89 en el segundo. Y es que los niveles positivos de satisfacción con los servicios municipales son significativos. Según la citada *Auditoría de la democracia*, ciudades como Guayaquil (67 sobre 100), Quito (47), ciudades grandes (53), ciudades medianas (52) ciudades pequeñas (53) presentan puntajes de satisfacción que demuestran que la ciudadanía percibe la gestión de los gobiernos locales como una alternativa viable para la solución de sus problemas. Más allá de ello, pareciera que los gobiernos locales en el Ecuador se consolidan como espacios de profundización democrática en los cuales gobernantes y gobernados tienen opciones reales para abordar no solo la satisfacción de sus necesidades básicas, sino temáticas relativas a los derechos de minorías, género, diversidad étnico cultural, entre otros.

El hecho de que por fuera del espacio provincial la ciudadanía capte la lógica faccional que guía la acción de actores e instituciones políticas ha conducido a una aguda crisis de representación en la política nacional, dimensión

en la cual los ciudadanos repudian la participación política y la consideran como un ejercicio vacío, invadido de corrupción, carente de legitimidad. Es este contexto en que varios sectores sociales y económicos buscan incesantemente acceso directo a la toma de decisiones públicas, obviando la representación política para canalizar sus demandas. Como resultado, en el Ecuador se ha generalizado la tendencia a que las movilizaciones, presión y en muchos casos boicot de grupos sociales y económicos sea la práctica dirimente para resolver los conflictos redistributivos sobre los que deben decidir las autoridades gubernamentales. La presión de estos grupos organizados evade expresarse por medio de los partidos políticos o solamente los utilizan para avanzar sus intereses. Este proceso ha sido acompañado por la multiplicación de instituciones públicas regentadas por directorio o consejos en que tienen representación directa, en un formato claramente corporativo, los grupos sociales y económicos con intereses en cada sector.<sup>14</sup>

En suma, durante los últimos años, y aparejado con la inestabilidad política vivida por el Ecuador desde 1995, en vez de fortalecerse la función representativa de los partidos políticos e instituciones nacionales como el Congreso, el sistema democrático ecuatoriano ha sufrido la proliferación de diversas manifestaciones de acceso no mediatizado de intereses particulares a espacios de decisión pública. Ello lejos de expresar un fortalecimiento de formas democráti-

14 Para un análisis de este proceso ver César Montúfar, "Crisis, iniquidad y el espectro del Estado predatorio ecuatoriano, Revista ICONOS Nº 10, FLACSO, abril 2001 pp. 12-15.

cas de participación de los ciudadanos, significa un retroceso a formas corporativas de hacer política, un debilitamiento del Estado de derecho y un deterioro del orden público. En el marco de una constante movilización de grupos económicos y sociales que persiguen objetivos específicos, quienes mayores recursos y poder poseen siempre tienen mayores posibilidades de ganar, en desmedro de la mayoría, conformada por ciudadanos que ni están organizados ni tienen la motivación ni los recursos para hacerlo. La crisis de la representación viene acompañada por un debilitamiento constante del interés general y de la posibilidad de consolidar proyectos y visiones colectivas.

El problema es que aún cuando la política y la competencia electoral a nivel nacional sufran tan alto nivel de desprestigio, la sociedad civil no puede tomar el lugar de los partidos, como la retórica antipolítica muchas veces lo reclama. Sencillamente, las organizaciones de la sociedad civil no tienen la capacidad, por su origen, propósito y conformación, de cumplir con la función representativa, la misma que únicamente deriva de la delegación que emerge de procesos electorales competitivos. Las organizaciones sociales no representan más que a quienes las conforman; personas e instituciones que han decidido voluntariamente constituirse y actuar en la persecución de un objetivo específico. Se representan a sí mismas y no al resto de la sociedad. Son, en ese sentido, organizaciones no representativas sino constitutivas.

No obstante aquello, la tentación a la sustitución persiste al punto que pareciera que en el Ecuador los partidos y

los movimientos políticos tienden a actuar como grupos particulares en busca de poder político y muchas organizaciones de la sociedad civil, por el contrario, siendo grupos particulares, pretenden representar proyectos colectivos. Es así que algunas organizaciones sociales reclaman la representación de la generalidad; reivindican para sí una mayor legitimidad que la de los desprestigiados partidos políticos; promueven un fuerte discurso antipolítico de rechazo a los partidos e instituciones democráticas y, sin embargo, no han recibido el mandato representativo que solo puede obtenerse de procesos electorales ni están sujetas al principio de responsabilidad política que se exige a los representantes. Un actor político está en condiciones de asumir funciones representativas si es que cumple ambos requisitos. Una organización de la sociedad civil no está en condiciones de cumplir con ninguno de los dos, por más prestigiosa que sea, a menos que se convierta en un actor electoral.

Por todo ello, y en el afán de que la participación de la sociedad sirva efectivamente para el fortalecimiento de la democracia representativa y se dirija a consolidar la institucionalidad democrática existente, resulta imprescindible reflexionar sobre los espacios y posibilidades para el ejercicio de una ciudadanía activa en el Ecuador. Este será el tema de la siguiente sección.

### **Espacios y potencial de la participación ciudadana**

¿Cómo la participación de la ciudadanía puede contribuir con la representación sin ser un factor adicional que la

erosione y debilita? ¿Cómo concebir la ciudadanía activa en una democracia limitada como la ecuatoriana? El partir de la premisa de que la sociedad civil no puede ni debe ocupar el lugar de los partidos políticos no quiere decir que la participación ciudadana y la ciudadanía no tengan papel alguno que cumplir para el fortalecimiento de la democracia. Para despejar estas interrogantes, debemos partir del reconocimiento de que no todas las iniciativas de participación que provienen de la sociedad civil tienen una orientación democrática. No se trata de promover la participación por la participación, pues algunas acciones ciudadanas pueden expresar valores y prácticas autoritarias, anti políticas, machistas, racistas, etc. Se trata de provocar acciones ciudadanas que promuevan la democracia y sus valores, consoliden la institucionalidad y apuntalen el liderazgo democrático.

En ese marco, cuando hablamos de participación ciudadana debemos reconocer al menos dos ámbitos de ejercicio de la ciudadanía. El primero que se refiere al de una *ciudadanía pasiva*. Este ámbito implica el ejercicio de los deberes y obligaciones básicas de los ciudadanos, a saber, ir a votar (sobre todo en países como el Ecuador en que el voto es obligatorio), pronunciarse en las consultas que les haga la autoridad, pagar impuestos, cumplir con la ley. La ciudadanía pasiva es la más común y la ejercitan de una y otra manera la mayoría de ciudadanos. En ella, la ciudadanía espera de la autoridad sin establecer ningún sistema de vigilancia social a más de los establecidos; confía que las instituciones satisfagan sus demandas y

expectativas sin activar ningún mecanismo de rendición independiente de cuentas. En el esquema de ciudadanía pasiva, los electores viven la democracia al momento de ir a votar y forman parte de una tenue opinión pública que influye indirectamente en la acción cotidiana de los gobernantes. La ciudadanía pasiva no tiene otra forma de expresión que aquella que le ofrecen los sondeos de opinión. En ese sentido, puede a momentos alcanzar una enorme influencia. Pero su influencia siempre será indirecta.

El segundo ámbito de participación se identifica con lo que podríamos denominar *ciudadanía activa*. En esta dimensión, los ciudadanos toman un papel protagónico tanto en el cumplimiento de sus obligaciones y deberes como en la garantía y satisfacción de sus derechos. Pueden, incluso, ir más allá y constituirse en agentes de colaboración, apoyo e innovación para que autoridades e instituciones cumplan con los objetivos de toda o una parte de la sociedad. En este ámbito, el ejercicio de la ciudadanía trasciende el espacio de lo que la ley obliga a los ciudadanos, y se sitúa en el ámbito de la ciudadanía pasiva, y se centra en, al menos, cuatro líneas de acción: exigencia y expansión de derechos y garantías; control, vigilancia y petición de cuentas; colaboración con la autoridad y fortalecimiento institucional; e innovación política.

Antes de explicarlas con mayor detalle, precisemos que estas líneas de acción no son excluyentes y pueden presentarse o mezclarse en una misma iniciativa de participación. Igualmente, resultaría muy difícil que un solo actor so-

cial pueda ejercitar todas a la vez. La mayor parte de actores sociales llevan a cabo acciones que pudieran haber en uno o en dos de los andariveles señalados. De todas formas, estas modalidades de ciudadanía activa comportan procesos de aprendizaje democrático tanto para los actores de la sociedad civil como de la sociedad política. La ciudadanía activa tiene el potencial de desatar no solo nuevas prácticas de orden político sino renovados marcos conceptuales para comprender la realidad social.

### **1. Exigencia y ampliación de derechos y garantías**

Esta es la forma más frecuente de participación activa de los ciudadanos. Históricamente, ha sido uno de los motores principales de expansión y universalización de derechos civiles, políticos y económicos. En la historia ecuatoriana reciente, la movilización de actores sociales alrededor de la promulgación de la Constitución de 1998 tuvo como resultado una significativa ampliación de derechos para minorías y grupos excluidos, así como también, el establecimiento de derechos de tercera generación en el ámbito de los derechos colectivos, derechos medio ambientales, a la comunicación, acceso a la información pública, etc. Financiada fundamentalmente con fondos locales, esta modalidad de participación ha sido el pretexto para la organización de gran parte de la sociedad alrededor de intereses y demandas específicas. Aquí podemos enumerar desde las organizaciones sindicales y las cámaras de la producción hasta organizaciones indígenas, de mujeres, ecologistas, etc.

El Ecuador es un país con la tradición de una temprana expansión de derechos políticos, sindicales y económicos. Fue el primer país de América Latina que otorgó el derecho al voto a las mujeres en 1929 y fue parte de la onda continental de desarrollo de los derechos de los trabajadores en la década de los treinta. A este respecto, es importante anotar que en muchas ocasiones, aunque no en todas, la iniciativa de expansión de derechos no vino por la presión de grupos organizados de la sociedad sino como iniciativa de las propias elites en el poder, especialmente, en gobiernos militares de facto. No obstante aquello, es evidente que en los últimos años, y allí el liderazgo social del movimiento indígena ha tenido mucho que ver, la sociedad ecuatoriana ha desatado una amplia movilización para la defensa de los derechos adquiridos y la expansión de nuevos derechos.

Este andarivel de participación tiene el riesgo de tergiversar la participación democrática de la sociedad hacia el logro de privilegios corporativos, institucionalizados o informales, y la proliferación de intercambios clientelares. A pretexto de la participación y la capacidad de presión de ciertos grupos existe una pronunciada tendencia a que el Estado ceda recursos e influencia a sectores económicos y sociales organizados y movilizados, decida en función de sus presiones, les permita acceso directo a la toma de decisiones, todo ello quebrantando los derechos y el bienestar de la mayoría y el principio de igualdad política. Todas estas formas de "participación" coartan la independencia y autonomía de quienes operan a través de sus redes y reduce la participación polí-

tica a un intercambio de lealtades por recursos que se canalizan de muy diversas formas. Además, crea y reproduce grupos de privilegio que evaden los mecanismos universales de representación para avanzar sus intereses. Es por ello que estas formas de "participación" distorsionan el funcionamiento de las instituciones democráticas y contradicen el ejercicio pleno de la ciudadanía en el marco de la democracia. El problema no está en que sectores organizados de la ciudadanía acudan al Estado para canalizar sus demandas e intereses específicos; el problema radica en que aquello se desborde en la institucionalización de prebendas y privilegios para algunos, afectándose la igualdad de todos los ciudadanos, erosionándose el interés de las mayorías y debilitándose las instituciones representativas. No obstante sus riesgos, la exigencia y ampliación de derechos es uno de los canales fundamentales de ejercicio de la ciudadanía activa.

## **2. Control, vigilancia, petición de cuentas a la autoridad**

En esta línea se encuentran un número de iniciativas aparecidas en el Ecuador y América Latina dedicadas a hacer efectiva una rendición de cuentas directa e independiente de la autoridad hacia la sociedad. Observatorios, veedurías, grupos de vigilancia y monitoreo han surgido en muchísimos campos desde el pago de la deuda externa, la anticorrupción, los derechos de los niños, la política fiscal, etc., hasta ejercicios de observación independiente de las elecciones y el gasto de campañas

electorales. En el caso del Ecuador, la mayor parte de estas iniciativas son financiadas con recursos de asistencia internacional por intermedio de organizaciones locales o son directamente ejecutadas y financiadas por organismos internacionales. La dependencia económica de las veedurías y observatorios con relación a agencias internacionales abre el interrogante de que si estos espacios de ejercicio de una ciudadanía activa se encuentran verdaderamente enraizados en el país o si se trata de iniciativas trasplantadas desde afuera y que solo sobreviven por sus subvenciones económicas internacionales.

Uno de los principales aportes democráticos de esta forma de participación activa está en su posibilidad de producir información rigurosa y de calidad sobre diversos temas de interés público. Esta información puede ser muy útil para los ciudadanos en la perspectiva de informar mejor sus decisiones y conocimiento pero puede, igualmente, ser de suma utilidad para las instituciones estatales, en la perspectiva de que les permite obtener información que muy difícilmente obtendrían por sus canales normales. Esta información, además tiene el potencial de provenir de fuentes independientes y de tener un enfoque plural. Ello puede ser un inmenso aporte para los funcionarios estatales, pues les ofrece nuevas visiones y puntos de vista a tomar en cuenta para mejorar la calidad de su gestión y corregir errores u omisiones. La ciudadanía posee una capacidad inagotable de producción de información relevante de interés público, los observatorios y veedurías constituyen esfuerzos organizados

para que dicho proceso de producción de información guarde niveles de calidad y mantenga un carácter plural.

Otro aporte significativo de esta modalidad de ciudadanía activa está en su potencialidad para promover formas de mayor comunicación e información desde el Estado hacia la sociedad. Ello permitiría que la ciudadanía obtenga algún nivel de control social y rendición de cuentas por parte de la autoridad. Este punto es trascendental, pues las democracias del continente, y ese es un aspecto crítico en el caso del Ecuador, adolecen de canales efectivos de rendición de cuentas de la autoridad y de acceso a la información pública. Los ciudadanos deben opinar, votar, decidir sobre asuntos públicos, muchas veces, en casi total ignorancia de lo que la autoridad hace o deja de hacer. Los canales de información oficial hacia la ciudadanía se limitan casi exclusivamente a la promoción que las autoridades e instituciones hacen de su propia gestión. En muchas ocasiones, esta información está destinada a apuntalar los procesos electorales en que muchas autoridades buscan reelegirse. Por todo ello, la función de la vigilancia ciudadana y el control social, mediante el trabajo de observatorios y veedurías, constituye una de las esferas más importantes de participación ciudadana activa.

Por el contrario, y sin que ello sea la intención de las veedurías y observatorios en marcha, su funcionamiento presenta el riesgo de profundizar la desconfianza ciudadana en representantes e instituciones, alimentando el discurso de la antipolítica. Ello es grave, no tanto por el exacerbamiento de posiciones retóricas en contra de las instituciones

democráticas y la democracia misma, sino porque en muchas ocasiones las mismas autoridades miran la tarea de observación y veeduría ciudadana como un peligro y amenaza a su gestión. El antídoto a este problema es que las veedurías y observatorios no se proyecten como instancias para-estatales que intencionalmente buscan sustituir a las instituciones existentes en la producción de información y recomendación de políticas. Si bien ello puede resultar un tanto difícil, la idea es que se fortalezca la noción de que el trabajo de vigilancia y control social que surge desde la sociedad está dirigido fundamentalmente a fortalecer y relegitimar a la institucionalidad.

No obstante todos estos riesgos, la función de la vigilancia ciudadana, el control social y la petición de cuentas debe partir de una posición de no interferencia de la autoridad y de absoluta independencia de los ciudadanos o grupos de la sociedad que las acometen. Sin este requisito, este ejercicio de participación activa puede tergiversarse hasta el punto en que los ciudadanos puedan ser utilizados por la autoridad, convirtiéndose en apéndices de los intereses de ciertas instituciones o que, en su defecto, el trabajo de observatorios y veedurías se convierta en factor adicional de debilitamiento institucional.

### **3. Colaboración con la autoridad y fortalecimiento de la institucionalidad**

Este es un campo poco desarrollado de participación ciudadana. Si bien todas las demás formas de participación activa conducen de una u otra manera a fortalecer la institucionalidad y son for-

mas de colaboración, es preciso destacar que los ciudadanos pueden organizarse y actuar específicamente para alcanzar este propósito. En general, la sociedad ecuatoriana mira a la autoridad y a las instituciones democráticas como fuente de recursos, instancias a las que hay que exigir el cumplimiento de derechos, pero muy poco se trabaja en ideas y proyectos de contribución y colaboración con ellas. Si han existido, empero, varios ejemplos en que sectores gremiales, organizaciones no gubernamentales y otros grupos de la sociedad civil han promovido acciones dirigidas a colaborar con la institucionalidad como la reforma o perfeccionamiento del cuerpo legal del país, la creación de condiciones y espacios para la búsqueda de consensos entre políticos y actores sociales sobre temas de interés nacional, la provisión de información calificada o de mejor calidad a instituciones públicas, el desarrollo de campañas cívicas encaminadas a mejorar el ornato de las ciudades, la protección del medio ambiente, seguridad pública, entre otros temas. Algunos grupos empresariales han invertido recursos en algunos campos asociados al fortalecimiento institucional. Sin embargo, la mayor parte de iniciativas en esta línea son financiadas con recursos de la cooperación internacional.

Un campo que ha ganado relevancia en esta línea de participación activa de los ciudadanos tiene que ver con ejercicios de aplicación de presupuestos participativos, la promoción y funcionamiento de asambleas de ciudadanos encaminadas a la definición de prioridades para las políticas públicas. Todas es-

tas experiencias han sido llevadas a cabo exclusivamente en el ámbito de los gobiernos locales. Estas estrategias son consideradas como embriones de un ejercicio renovado de la democracia, e incluso, como atisbos de modalidades de intervención directa de los ciudadanos que trascenderían el modelo de democracia representativa. Es preciso, sin embargo, no exagerar sobre el alcance de estas iniciativas. Sin menoscabar su valor para acercar las decisiones del Estado a las demandas y expectativas ciudadanas, es necesario ubicarlas en su justa dimensión que es la de actuar como mecanismos de colaboración ciudadana con la autoridad en procesos de toma de decisiones, sin que ello implique el establecer instancias que erosionen la representación o sustituyan el papel y responsabilidad de los representantes.

Otro campo de desarrollo de este tipo de participación se ubica en lo que pudiéramos llamar procesos de regeneración institucional desde la sociedad. Muchas instituciones públicas se encuentran atrapadas por redes de corrupción, la influencia de grupos de influencia y de interés que les impiden actuar en función del interés público. Dicho entrapamiento puede incluso bloquear la decisión política de la autoridad y obstaculizar su voluntad de aumentar la calidad y eficiencia del servicio de dichas instituciones estatales. En estas circunstancias, es posible que grupos de la sociedad civil, con el suficiente aval y legitimidad pública, se organicen, y en acuerdo con la autoridad competente, asuman temporalmente la gestión de las instituciones en crisis; de-

sarrollen en ellas procesos de reconversión administrativa, desactiven sus redes de corrupción y las reencaucen en el cumplimiento del bien público. Procesos como éste son definitivamente parte de la tendencia existente hacia la privatización de ciertos servicios públicos. Habría que cuidar, sin embargo, de que esta modalidad de ejercicio ciudadano no derive en que el Estado sea arrebatado por sectores interesados de la sociedad de su función como garante último, responsable y representativo del bienestar general. Esta modalidad únicamente sería válida si es que contribuye efectivamente al proceso de regeneración y fortalecimiento de instituciones en crisis y fortalecimiento de la institucionalidad y no opere como pretexto para la colonización de intereses privados dentro del Estado.

En ese sentido, vale insistir que toda iniciativa de colaboración ciudadana está predeterminada por el interés o la visión del actor social que la ejecuta. Ello debe ser tomado en cuenta dado que la orientación de las instituciones públicas e instancias representativas es expresar una visión del interés general, el mismo que no coincide necesariamente con el interés de los distintos grupos de la sociedad. Al igual que en los casos anteriores, la colaboración de grupos de la sociedad a autoridades e instituciones no puede por ningún concepto menoscabar o reducir la independencia y autonomía de los actores sociales involucrados con el Estado. La colaboración debe sentar las bases para una relación constructiva entre gobernantes y gobernados sin ser utilizada como una parte de acceso ilegítimo de

grupos sociales y económicos a instancias de decisión pública ni para la utilización o cooptación de grupos ciudadanos por parte del Estado. El sentido de esta forma de participación no es la de apoyar a las personas que ocupan cargos de representación por apoyarlas, como un acto de lealtad personal, sino el por qué por su intermedio se fortalece la autoridad y el liderazgo democrático y se propenda a consolidar la institucionalidad de modo que Estado y sociedad puedan generar relaciones sinérgicas de beneficio colectivo.

#### **4) Innovación política**

Otras de las posibilidades de la participación activa de los ciudadanos es la innovación política. Los partidos, las autoridades electas en funciones se mueven por una lógica de acumulación de poder. Ello hace que su comportamiento tienda a ser más pragmático que basado en consideraciones normativas y que, por lo general, tiendan a poner en práctica lo que da resultado, sin arriesgar. Y es que la política de los partidos y de las instituciones democráticas debe guiarse por la efectividad de sus resultados, lo que implica, además, que deben rendir cuentas de sus acciones. En un momento dado, por canales formales o en momentos de elección, deben rendir cuentas de sus actos, de que cumplieron o no con sus objetivos, funciones o promesas electorales. Sus acciones, como fue mencionado arriba, no puede desligarse del principio de responsabilidad política, pilar del régimen representativo. Ello, en definitiva, torna conservadores a los actores repre-

sentativos, los convierte en esclavos de las prácticas del pasado y los vuelve reticentes a innovar.

La posición de los ciudadanos y de organizaciones de la sociedad civil es muy distinta. Los actores de la sociedad no tienen la presión de satisfacer a nadie más que a sí mismos, a su visión e intereses; no tienen, por añadidura, la presión de que deben presentarse en las próximas elecciones y ganar o conservar puestos de poder. Su responsabilidad es social y no política. Ello quiere decir que rinden cuentas a sí mismos. Al no tener electores, como es el caso de los actores representativos, no están sujetos ni a la competencia electoral dentro del sistema político ni al principio de control político. Recordemos que se trata de actores constitutivos y no representativos. Las organizaciones que se desenvuelven desde la sociedad civil, en ese sentido, tienen mayor libertad para proponer y para actuar. No dependen de aprobación externa sino de la generación de consensos internos y de la capacidad de movilización que puedan provocar.

Esta libertad puede ser aprovechada de varias maneras. Se destaca la posibilidad de imprimir una dimensión normativa a sus iniciativas, asunto que rara vez es posible para la política que exige resultados y es guiada por el pragmatismo. La política democrática se sustenta en ciertos principios éticos que muchas veces son dejadas de lado por la *real politik*. El que ello ocurra puede resultar efectivo para los actores que compiten en las elecciones o que luchan por conservar el poder pero genera un serio déficit ético en el funcionamiento del siste-

ma democrático. La participación de la sociedad, en cambio, tiene la posibilidad de desempolvar aquellos temas éticos y tratar de incluirlos en la agenda pública. Esta práctica puede constituir un eje transversal en sus distintas modalidades de participación al momento de tratar temas que conciernen a principios y valores democráticos como la tolerancia, el pluralismo la responsabilidad, entre otros. De esta forma, la participación activa puede contribuir a dotar a la política democrática de un sentido ético y a renovar el compromiso de confianza fundacional que debe unir al Estado con la sociedad, a los representantes con los representados, más allá de visiones distintas, concepciones diferentes del bien público o intereses en conflicto.

● Otro ámbito de innovación política desde el ejercicio de una ciudadanía activa se relaciona con la creación de espacios para la deliberación democrática. Intimamente ligado al anterior, las democracias modernas requieren de la operación de nuevos mecanismos para el procesamiento de demandas por parte de la sociedad y de comunicación política entre gobernantes y gobernados. Ello implica el innovar procedimientos e incluir a la ciudadanía en procesos de deliberación que mejore la calidad de las decisiones y de los resultados de la democracia misma. Esta capacidad se encuentra totalmente inexplorada en el Ecuador. Las propias limitaciones de la democracia representativa hacen más difícil y complejo como también necesario poner en operación mecanismos de deliberación. La deliberación puede ser puesta en marcha en la función de enlace entre participación y

representación; la deliberación podría contribuir a corregir las limitaciones y defectos reductores de la complejidad que tiene la representación. La deliberación puede enriquecer la democracia representativa. Si la sociedad, mediante la deliberación agrega complejidad al impulso reductor y simplificador de la representación, en general, el modelo democrático representativo puede ganar expresividad y legitimidad. Y es que, de acuerdo a Julio Echeverría, la gestión y el gobierno de sociedades complejas requiere de procesos de elaboración de decisiones en los cuales se pongan en juego las capacidades de aprendizaje y de elaboración cognitiva de la sociedad y de los actores que toman las decisiones. En otras palabras: "Activar la deliberación como función complementaria a la participación y a la representación permitiría dar voz a la sociedad, instaurar verdaderos procesos comunicativos y resignificar a la política como la única posibilidad en un mundo secularizado de construir sentido y legitimidad para las decisiones colectivas"<sup>15</sup>. La democracia representativa tiene limitaciones para la agregación efectiva de demandas y expresión de los intereses e identidades sociales, las mismas que pueden ser corregidas mediante procesos deliberativos. En suma, la capacidad de innovación política de la sociedad civil puede abrir el marco de nuevos y más democráticos procesos de comunicación entre Estado y grupos sociales, que permitan una más eficaz operación y

funcionamiento de las instituciones democráticas y la vigencia plena de los derechos de los ciudadanos.

### **Reflexiones finales: Articulación de la política representativa y la constitutiva**

Los partidos políticos persiguen alcanzar o mantener el poder. Siendo actores representativos, su papel está en procesar el conflicto, sin aniquilar, la diversidad; institucionalizar el disenso; expresar, comunicar y articular dentro del Estado las distintas perspectivas e intereses de la sociedad. La lógica partidaria persigue una lógica institucional; produce, reproduce, congela e institucionaliza el poder constituido. La participación activa de los ciudadanos se mueve en una esfera de poder diferente, la esfera constitutiva. Puede contribuir a la institucionalización, pero, sobre todo, genera y condensa la energía creativa de la sociedad, la misma que se moviliza a partir de sus necesidades y visiones inmediatas. Mientras el poder representativo debe, por obligación, superar la facción y articular visiones comunes, el poder constitutivo parte de la experiencia plural y particular que existe en la sociedad; moviliza la energía de la diversidad. El uno busca expresar e institucionalizar puntos de vista que expresen el todo, el otro pretende desatar la fuerza creativa de las partes.

El poder representativo y el poder constitutivo poseen naturaleza diferente pero no son contradictorios. Se mueven

---

15 Julio Echeverría, "El modelo democrático: democracia representativa o democracia directa". p. 7.

en espacios distintos pero deben articularse.

El poder representativo funciona fundamentalmente en una lógica de suma cero, de suma negativa. Lo que en un proceso electoral gana uno, lo pierden los demás. Todas las decisiones distributivas están marcadas por esta lógica fatal. Por el contrario, el poder constitutivo no responde necesariamente a una lógica política basado en sumatorias negativas. La acción ciudadana tiene un inmenso potencial para generar escenarios de relacionamiento político desde los que se genere poder colectivo. No es que la representación impida desatar poder colectivo. Es simplemente, que la sociedad civil se encuentra en mejores condiciones para sumar energías colectivas, pues no está de por medio la competencia electoral, ni se trata de intervenciones guiadas por grupos clientelares o corporativos que persiguen intereses contradictorios con los de la mayoría. El jugar desde la particularidad otorga una libertad y potencial creativo excepcionales. El campo de la responsabilidad social tiene menos ataduras que el de la responsabilidad política. Para la primera, la conciencia es el principal juez; para la segunda, operan mecanismos formales e informales de rendición de cuentas.

El fortalecimiento de la democracia representativa, a partir del ejercicio de una ciudadanía activa, depende justamente en la articulación de estas lógi-

cas políticas representativa y constitutiva. En el Ecuador esta articulación debe darse tanto a nivel nacional como local. Pudiera ser el caso de que los gobiernos locales ofrezcan mayores oportunidades para ello, sin embargo, trabajar en el ámbito nacional es igualmente necesario. Desde la sociedad, este trabajo debe materializarse no en el interno de asumir funciones representativas sino por medio del ejercicio de una ciudadanía activa que promueva el cumplimiento y expansión de los derechos, el control social y la petición de cuentas, la colaboración con la autoridad y el fortalecimiento institucional, y la innovación política. En estos cuatro campos de ejercicio activo de la ciudadanía, la participación ciudadana fortalecería la representación. La sociedad puede, desde esta perspectiva, generar una inmensa influencia indirecta sobre los gobernantes, la misma que pudiera aportar al mejoramiento de la calidad y resultados de la democracia, a la consolidación del liderazgo democrático y de la autoridad legítima, y a un ejercicio pleno de derechos y garantías de los ciudadanos. Sin caer en la trampa de la participación por la participación, ni tampoco renunciando a su capacidad de acción debido a la delegación que han otorgado a sus representantes, los ciudadanos y ciudadanas pueden actuar como agentes de la transformación positiva de la sociedad y sistema político del Ecuador.

## PUBLICACION CAAP



Partiendo de un estudio de caso en La Maná Cotopaxi, se abordan cuestiones como: la agricultura familiar (en crisis?),

las estrategias productivas y de sobrevivencia en sectores de subtrópico, la conformación de urbes-dormitorios tugurizados.

La viabilidad de los clusters productivos, los medianos y pequeños productores y las empresas de agroexportación bananera son otros de los problemas tratados