



PARTICIPACION, DESCENTRALIZACION Y GESTION MUNICIPAL

Elementos para una reforma democrática

**AUGUSTO BARRERA
DIEGO CARRIÓN
CARLOS LARREA
LAUTARO OJEDA
MARIO UNDA**

PARTICIPACION, DESCENTRALIZACION Y GESTION MUNICIPAL

Elementos para una reforma democrática

Autores: Augusto Barrera, Diego Carrión, Carlos Larrea, Lautaro Ojeda y Mario Unda.

Primera edición: CIUDAD, Quito, Ecuador, 1998

Copyright: CIUDAD

Portada: TOYA, CIUDAD. Sello estampador de la cultura jama-coaque, Ecuador.

Tiraje: 800 ejemplares.

Esta publicación se ha realizado en el marco del proyecto SIPSEP II (Servicios Integrales para Sectores Populares) ejecutado por el Centro de Investigaciones CIUDAD, gracias al soporte de BILANCE.

272 p BARRERA, Augusto; CARRION, Diego; LARREA, Carlos; OJEDA, Lautaro; UNDA, Mario. Participación, descentralización y gestión municipal: elementos para una reforma democrática, Quito: CIUDAD, 1998, 153p. Tablas. DEMOCRACIA; REFORMA DEL ESTADO; DESCENTRALIZACION; GOBIERNOS LOCALES; GESTION LOCAL; GESTION URBANA; NECESIDADES BASICAS; PARTICIPACION POLITICA; PARTICIPACION POPULAR; BARRIOS POPULARES. AMERICA LATINA; ECUADOR.



Dirección de CIUDAD:

Calle Fernando Meneses N24-57 y Av. La Gasca • Teléfonos: (593-2) 225198/227091
Casilla: 17 08 8311 • Fax: (593-2) 500 322 • E. Mail: confe@ciudad.ecuanex.net.ec

Índice

Introducción	7
---------------------	----------

Participación y sociedad en el Ecuador

<i>Augusto Barrera y Mario Unda (CIUDAD)</i>	9
--	----------

• El Ecuador entre 1970 y el 2000.	10
• Modificaciones y conflictos de la sociedad ecuatoriana durante las tres últimas décadas.	11
• Democracia, política y participación en la encrucijada de nuestros días.	43
• Conclusiones	48
• Anexo	51

Cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador

<i>Lautaro Ojeda</i>	71
----------------------	-----------

• Cuellos de botella de la descentralización	72
1. Reducción de la descentralización de la mayoría de los gobiernos locales a la transferencia de recursos económicos del Gobierno Central.	73
2. Transferencia de nuevas atribuciones y responsabilidades de los municipios y consejos provinciales.	77
3. Probable disminución del esfuerzo fiscal de los gobiernos locales.	78
4. Prioridades de inversión.	79
5. Restricción o eliminación de los informes sobre presupuesto del organismo planificador y del organismo regulador de la contratación de los organismos seccionales.	81
6. Cambios en la división político territorial: incorporación de circunscripciones territoriales y regímenes especiales.	82
7. Participación ciudadana.	84
8. Revocatoria del mandato.	86
9. El voto programático.	87
10. El municipio como "Gobierno local".	89

11. Formación para la modernización y descentralización de los gobiernos locales.	91
12. Capacidad de los gobiernos seccionales para asumir nuevas responsabilidades y recursos.	92
• Conclusiones	93
• Bibliografía	94

Necesidades básicas y gestión municipal en los cantones del Ecuador

Carlos Larrea 97

• Introducción	97
• Problemática y objetivos	98
• Fuentes y metodología	98
• Gráfico 1	
Fases metodológicas del estudio sobre gestión municipal y necesidades sociales.	101
• Cuadro 1 Indicadores e índices de desarrollo social obtenidos para los cantones del Ecuador.	103
• Cuadro 2 Indicadores de educación por región y área: 1990.	104
• Cuadro 3 Indicadores de salud por región y área: 1990.	110
• Cuadro 4 Indicadores de vivienda por región y área: 1990.	115
• Cuadro 5 Indicadores de pobreza por región y área: 1990.	125
• Cuadro 6 Índices de desarrollo social por región y área: 1990.	126
• Capacidad de gestión de los municipios	131

Gestión comunitaria y ciudad en América Latina

Diego Carrión (CIUDAD) 141

1 • La institucionalidad y los asentamientos populares urbanos.	142
Algunos conceptos en discusión.	142
2 • La acción institucional para el desarrollo de los barrios populares y el fortalecimiento comunitario.	150

Participación y sociedad en el Ecuador*

Augusto Barrera y Mario Unda
Centro de Investigaciones CIUDAD

La participación expresa acciones colectivas desplegadas por sujetos sociales. Son sujetos constituidos por los avatares de la vida social y económica, pero son, al mismo tiempo, sujetos generados por la voluntad colectiva de ya no ser meros objetos de la voluntad y de las acciones de otros. Son, pues, sujetos de determinada historia, de determinada sociedad. La participación, en cada momento, refleja relaciones entre distintos sujetos sociales; y es parte de las relaciones cambiantes entre la sociedad, configurada de una determinada manera, y el Estado, que también se modifica. Así que la participación no es un slogan, sino una práctica social concreta, llevada adelante por actores igualmente concretos. Acercarse a ella impone, por lo tanto, situarla en su contexto, en sus momentos, en las modificaciones estructurales que modifican la materialidad de los actores que se relacionan y que condicionan su conciencia y su cultura; impone también situarla en los procesos específicos de constitución de los sujetos; y situarla en las relaciones sociales y de poder de la que forman parte.

* Este trabajo hace parte de una investigación más amplia sobre Descentralización y Participación que desarrolla CIUDAD, y que contó con el apoyo parcial de OXFAM UK&I Región América Latina y DIAKONIA.

EL ECUADOR ENTRE 1970 Y EL 2000

Desde inicios de los años 70, el Ecuador ha sido escenario de una serie de modificaciones (grandes, para su escala), con respecto a las formas predominantes en la economía, a la estructura de la sociedad, a la política y, también, a las relaciones entre economía, sociedad y política. Estos casi treinta años de historia reciente han sido prolíficos en cambios y en los sentidos de esos cambios.

En líneas generales, podemos identificar tres períodos, a saber:

- el período de "industrialización sustitutiva de importaciones", que, iniciado tímidamente en los sesentas, encuentra, con la dictadura de inicios de los setentas y los recursos petroleros, sus mayores posibilidades de despliegue;
- el pequeño período de los primeros pasos del retorno a la democracia, cuando se pretende —infructuosamente— poner a tono el modelo desarrollista con una institucionalidad democrática "moderna";
- y, finalmente, el largo período de la crisis económica y de la implementación tortuosa del ajuste y del modelo neoliberal, que abarca los ochenta y los noventa.

La coyuntura por la que ha atravesado el país en los dos últimos años, significaría un momento de inflexión, en cierto modo de culminación del período precedente y de apertura de otro.

Correlativamente, a lo largo de estas tres décadas también se han ido modificando las comprensiones de la realidad. Durante los sesentas y setentas, primaron visiones globalizantes y totalizadoras, fuertemente centradas en el estado y en la "estructura económica", pero, al mismo tiempo, predominantemente bajo la forma del ensayo. Las décadas siguientes, en cambio, han sido las del enseñoramiento de visiones fragmentadas y parciales, que desarrollan el culto de lo micro

y creen en la autonomización de los sistemas, sin buscar ni encontrar lógicas internas globales (interconexiones, dependencias, etc., principalmente entre economía, sociedad y política).

Ahora se trata de renovar el intento de comprender la realidad a través de las interrelaciones entre los distintos aspectos de la vida social. "El gran reto para las ciencias humanas y el trabajo intelectual hoy es precisar las conexiones internas que existen entre aquellos cambios que se viven en los distintos campos de la vida macrosocial, la organización del trabajo, la economía, la cultura, la política; [...] Cualquiera sea el concepto con el que nombremos esta época, ella no es obviamente un agregado caótico, tiene centros de impulso, estructuras de poder, tendencias dominantes, otras contradictorias, etc." (Ames, 1998: 1)¹.

Este esfuerzo parece pertinente, hoy más que antes, pues el ingreso a un nuevo momento en la historia nacional (si así ocurriera finalmente) amenaza traer consigo la preeminencia de un discurso único que no sólo intente homogenizar la discusión política y académica, sino que sustituya la discusión pública de los fines de la sociedad por la mera elección de opciones técnicas (racionalidad instrumental y tecnificación de la política).

MODIFICACIONES Y CONFLICTOS DE LA SOCIEDAD ECUATORIANA DURANTE LAS TRES ÚLTIMAS DÉCADAS

El legado de los setenta: desarrollismo sin democracia

Si bien durante la dictadura militar del 63 se intentaron algunas reformas, es en la década de lo setenta cuando se articula el esfuerzo más importante por implementar una estrategia de "desarrollo nacional": la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). De la mano de las dictaduras militares, y con el impulso de los recursos petroleros —que tuvieron un pe-

1 Ames, Rolando. 1998. La escena global: política y sociedad escindidas, Lima.

so inusitado en la economía ecuatoriana—, se puso en marcha parcialmente un paquete de reformas que intentó reorientar el país hacia una forma de capitalismo “nacional” bajo la égida y el protagonismo del Estado.

El gobierno de Rodríguez Lara propuso cuatro grandes campos de reformas: el impulso a la industrialización, la reforma agraria, la reforma del Estado y la reforma tributaria. La intensidad y amplitud del proceso reformista fue bastante limitado, tanto por el peso de las condiciones estructurales como por la sistemática presión de grupos oligárquicos que veían con desconfianza la acción del Estado. Los intentos de reforma operaban sobre un país, con enormes complejidades e intereses contrapuestos, de los que las Fuerzas Armadas, pese a su autonomía y a su capacidad coercitiva, no podían sustraerse.

Aunque se produjo un espectacular crecimiento económico, cercano al 8% anual (Acosta, 1996: 110)² el auge petrolero ahondó también la heterogeneidad estructural: alentó una industria de escasa capacidad competitiva, fuertemente dependiente del extranjero y protegida por el estado³; la reforma agraria se limitó a la eliminación de las relaciones llamadas precarias y a la redistribución de las tierras de mala calidad, provocando una situación de baja productividad, pobreza extrema y migración. Como señala Larrea: “mientras la manufactura y la construcción se expandieron con rapidez, la producción agrícola per cápita se estancó” (Larrea, 1997:39)⁴.

En cierto modo, en lugar del desarrollo de un sector industrial moderno, que jalone el conjunto de la economía, operó una suerte de diversificación de intereses de los grupos que habían amasado su riqueza en la hacienda y en la agroexportación, y que trasladaban esa visión rentista a sus relaciones

2 Acosta Alberto. 1996. Breve historia económica del Ecuador. CEN. Quito.

3 El sector manufacturero obtuvo importantes estímulos y beneficios directos e indirectos. A la política de créditos preferenciales, se sumó el congelamiento de la divisa (que a su vez abarataba los insumos para la producción), la construcción de infraestructura y la responsabilidad del estado de buena parte de la política social y los efectos de la reforma agraria (liberación y abaratamiento de mano de obra).

4 Larrea Carlos. 1997: “Ajuste estructural, distribución del ingreso y empleo en el Ecuador”, en *Economía y humanismo* No. 2. Quito.

con el Estado. Los límites de la pretendida reforma tributaria, que chocó con las resistencias de todos los sectores económicos, ilustra la naturaleza del "compromiso" de los sectores empresariales con la estrategia de desarrollo y con el Estado. Al final de la década, el porcentaje de ingresos estatales provenientes de los tributos había decrecido en relación con 1970.

La exportación de petróleo permitió un salto inusitado en los montos de las exportaciones, que sin embargo, no se diversificaron. El petróleo se sumó a los clásicos productos de exportación del país. Las importaciones crecieron con la misma velocidad, manteniendo una balanza comercial ajustadamente equilibrada o incluso deficitaria en algunos años.

El Estado creció extraordinariamente durante la década de los setenta. Tanto por la necesidad de convertirse en un instrumento de valorización del capital, como por la posibilidad de crecer en tanto los ingresos petroleros lo permitían (Bocco, 1982:183)⁵. Este rol de empresario y empleador, a la vez que de procesador de todas las demandas sectoriales y regionales, termina expandiendo el aparato público hasta más allá de los mismos ingresos petroleros.

Con mucho más énfasis en el segundo lustro de los setenta, el país entra en la espiral del endeudamiento y se ve obligado a financiar por esa vía incluso los gastos corrientes. A lo largo de la década, la deuda externa "creció en casi 22 veces, de 260,8 millones de dólares al finalizar el 71, a 5.868,1 millones cuando concluyó 1981, es decir del 16% del PIB al 42% del PIB" (Acosta, 1996:105)⁶.

Estas transformaciones en la economía produjeron una profunda modificación de la estructura social. Los cambios más significativos tienen que ver con el proceso de urbanización del país y con la diversificación social y económica, no sólo entre sectores y clases modernos y tradicionales, sino también al interior de cada uno. La emergencia de los sectores medios, por el circuito de la migración, la ampliación del em-

5 Bocco, Arnaldo, "Estado y renta petrolera en los años setenta" en *Ecuador: el mito del desarrollo*. Ed. El Conejo - ILDIS. Quito.

6 Acosta, op. cit.

pleo estatal y la masificación de la educación, es quizás el aspecto más visible en las ciudades. En el campo, en cambio, la desconstitución de las formas precarias no es sustituida por la proletarianización. Opera una fuerte diferenciación entre sectores modernos empresariales con uso intensivo de capital, por un lado, y amplios sectores atados al minifundio, con baja productividad, que adoptan como estrategias de sobrevivencia la migración, la diversificación ocupacional y la recomunalización, por el otro.

Hay un crecimiento sustantivo del ingreso percapita y del salario mínimo a lo largo de la década, pero, a la vez, se amplió aun más la brecha entre las condiciones de vida en el campo y en la ciudad. Paradójicamente, los indicadores de ingreso y salario no reflejan el deterioro de las condiciones de vida de la población rural y de los más pobres en general. Los datos disponibles indican un efecto redistributivo importante a nivel urbano, pero las condiciones de vida rural se deterioran incesantemente (Ruiz, L., 1998)⁷.

Corporativismo y participación

Con todo, el país vive una modificación en las formas de relación social. Los imaginarios y paradigmas son trastocados por el impulso de una "modernización criolla" y por el énfasis en el discurso del desarrollo, la irrupción de un sentido tecnocrático y planificador, la ampliación de la enseñanza, la secularización de las relaciones sociales, la incorporación de la mujer a las labores productivas y, por lo tanto, las modificaciones en la familia, la masificación de la televisión, etc. El Ecuador deja de ser ese país tradicional y rural que fue, en cierto modo, hasta las décadas pasadas.

Estas transformaciones en la economía y en la sociedad ecuatorianas se produjeron en medio de una dictadura militar, que, si bien no tuvo el carácter represivo de otras experiencias en el continente, por su misma naturaleza atrofió la constitución de formas políticas de agregación de intereses.

7 Ruiz, Lucía. 1998. Ecuador: Tendencias de la distribución del ingreso. Una visión panorámica. Proyecto gobernabilidad. CORDES.

La conflictividad social y política adoptó entonces formas corporativas de expresión. Como señala Malva Espinoza: "la sociedad ecuatoriana se movió en dos direcciones centrales: defensa de los intereses corporativos y participación. Hubo un movimiento de defensa de los intereses de clase en juego que se manifiestan en la acción desplegada por las clases agrarias que vieron amenazada la base de su poder —la propiedad sobre la tierra— y por otra parte hubo un movimiento de todos los sectores sociales por acceder a los frutos del crecimiento económico, por su capacidad de aumentar su influencia sobre la instancia estatal y, finalmente orientado a recuperar la iniciativa política coyunturalmente en manos de las FFAA" (Espinoza M. 1988: 222)⁸.

Las demandas clasistas y regionales se multiplicaron, conforme el aparato estatal se ampliaba para atenderlas. "Este doble movimiento de defensa de los intereses corporativos, tanto de las clases dominantes como de las clases subalternas, y de la demanda de participación, fortificó las expresiones de clase [y] reafirmó identidades colectivas" (Ibid). Las cámaras de la producción y los sindicatos serían, junto con los sectores medios, los actores protagónicos de esta década.

Así, pues, las principales tendencias sociales que se evidencian en la década son:

- la emergencia de las capas medias (de categoría social a actores sociales);
- las resistencias y reacomodos de las clases dominantes (de terratenientes a empresarios agrícolas, una incipiente burguesía industrial en busca de hegemonía y el rol de las cámaras de comercio como voceros de la oligarquía);
- en el campo popular: la movilización obrera (de masa a clase) y la transformación del campesinado (y de los

8 Espinoza Malva, La sociedad ecuatoriana en movimiento 1970-1984, en Varios autores, *Estado, política y democracia en el Ecuador*, IDIS El Conejo, Quito, 1988. pp 219-255.

moradores de barrios populares urbanos] en "clientela del estado"⁹.

La participación aparece como estímulo, a la vez que como producto de ciertas acciones del Estado (y en las políticas públicas para determinados sectores de la sociedad). La reforma agraria y el IERAC (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, actualmente rebautizado INDA, Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario); el FODERUMA (Fondo de Desarrollo Rural Marginal) y los proyectos productivos; los proyectos DRI (Desarrollo Rural Integral). Ninguno de ellos significó participaciones específicas, en tanto los sectores campesinos eran vistos como beneficiarios y usuarios, como "población objetivo" de políticas ideadas para ellos, pero de cuyas definiciones siempre acababan estando ausentes.

Tampoco en este momento se visibilizaba la participación política ciudadana, pues el carácter militar del régimen suponía la suspensión de las actividades de los partidos. Mejor dicho, la participación política de la sociedad se expresaba desde el accionar corporativo de los gremios, tanto populares como de las clases empresariales. Las cámaras eran la expresión de las clases dominantes en todo lo que tenía que ver con la representación de sus intereses de cara a la acción pública. Las centrales sindicales lo eran de las clases trabajadoras. Otros actores se representaban exclusivamente para demandas puntuales y localizadas, también en relación con el Estado.

Antiguos dirigentes campesinos recuerdan cómo algunas de estas modificaciones aparecieron en respuestas a demandas de las organizaciones, y con la presencia en instancias públicas de profesionales vinculados a ellas¹⁰. Es, pues, una participación anterior y posterior, pero casi siempre exterior, pues difícilmente se reflejaba en la institucionalidad. A pesar de ello, estos proyectos y estas iniciativas servían, a su vez, para dinamizar de vuelta los procesos de organización y de movilización social, ya que los sectores sociales se agrupan en función de los proyectos e iniciativas estatales¹¹.

9 Ibid

10 Conversación con Mesías Tatamuez, antiguo dirigente de la FENOCIN (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras).

11 Entrevista a Jorge Loor, dirigente de la CONFEUNASSC (Confederación Nacional Única de Afiliados al Seguro Social Campesino).

La legislación ausente¹²

En estas épocas, la legislación no es muy prolífica en cuanto al tratamiento de la participación. No encontramos, en realidad, nada relevante. La ley de régimen municipal había sido aprobada unos años atrás (en 1966, y no sería objeto de reformas de importancia hasta 1982).

Esas primeras menciones a la participación resultan ser puntuales, periféricas y secundarias: la acción colectiva entendida como un apéndice de la acción institucional del Estado y de las clases políticas. Las juntas parroquiales y los cabildos ampliados (principales espacios de la participación en dicha ley) están recogidos en un capítulo titulado, justamente, "de los organismos auxiliares del concejo": y como tales son tratados; participación cautiva, instrumental e instrumentada, no recoge la participación como una función de la representación autónoma de la sociedad, sino de la soberanía del estado sobre sus súbditos¹³.

El retorno a la democracia. 1979-1982: quiebre del intento de modernización con democracia

A partir de 1979, y durante los tres primeros años de reinstauración de regímenes democráticos, el eje de la política residió en la disputa protagonizada por los sectores agroexportadores y oligárquicos, que miraban con desconfianza las pretensiones de la dictadura, y la continuidad del proyecto reformista, a través de algunos de los partidos modernos, por instaurar ya, bajo formas constitucionales, los componentes principales de su proyecto¹⁴.

12 Al final del artículo ofrecemos una visión resumida de la manera en que la participación ha sido tratada por diferentes normas legales.

13 Sobre esto ya hemos tratado con mayor amplitud en otra ocasión. Véase: Mario Unda: "La relación entre sociedad civil y sociedad política en los municipios ecuatorianos"; en *Bulletin IFEA*, 1988, XVII, No. 1, pp. 225-232.

14 Nos referimos a: la promoción de la industria, un estado fuerte y formas de acción política "modernas". Pese a que Roldós provenía de un partido de vieja raigambre populista, en los hechos se inclinó por un tipo de gobierno de corte socialdemócrata con algunos tintes de nacionalismo.

La modernización económica, tal como se dio en el país, no implicó la construcción y desarrollo de formas de democracia moderna. El diseño del retorno a la democracia basado en un estado con amplias atribuciones y responsabilidades, la extensión de la ciudadanía y el establecimiento de un sistema de partidos modernos, nunca fue ejercido realmente, como componente de una estrategia de desarrollo basada en la "industrialización sustitutiva de importaciones". Apenas tres años después de expedida la constitución del 79, el país iniciaría los sucesivos procesos de ajuste.

Esto explica, al menos en parte, que si bien "el resultado de las elecciones de 1978 y 1979 dejó clara constancia del impulso democrático y reformista que pervadió el país después de diez años de gobierno autoritario y siete de prosperidad petrolera...[y que] encarnaba una orientación y compromiso de cambio para el futuro" (Mills, 1991:343)¹⁵, la forma de partidos ideológicos, orgánicos y modernos se plasmó sólo de modo muy parcial, y muy rápidamente recrudecieron las viejas formas clientelares y caciquiles de los modelos oligárquicos.

La modernización de la política vía partidos estuvo entonces acotada por los dos costados: la tradición corporativa profundizada en los setentas, por un lado, y una lógica populista-clientelar-caudillista que evocaba el viejo estado oligárquico, por otro. La emergencia vigorosa, en los primeros años de la década de los ochenta, de un renovado Partido Socialcristiano y del Partido Roldosista Ecuatoriano, evidencia esta aseveración.

La disputa por la representación

Adicionalmente, si en los primeros momentos del retorno (1979) los partidos políticos parecieron cumplir el rol de modernidad que se esperaba de ellos, la ilusión fue producto, sobre todo, de la vía electoral escogida para la normalización,

15 Mills Nick: "Del régimen militar al gobierno civil" en: Varios autores, **Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo**, ILDIS, Quito, 1991.

16 Ver: Rafael Quintero: "La democracia ecuatoriana sitiada"; en Varios Autores: **Estado, política y democracia en el Ecuador**.

lo que puso a los partidos necesariamente en primer plano¹⁶. Pero eso no significaba que los fundamentos estructurales de la política hubiesen sido modificados sustancialmente. De hecho, en este período la conflictividad social y política fue expresada principalmente por la acción, tanto de las cámaras empresariales, que llegaron a convocar incluso un paro patronal, como de las centrales sindicales agrupadas en el FUT, que protagonizaron varias huelgas generales de gran impacto en estos años.

Ahora bien: durante buena parte del período, se vivió la pretensión de una suerte de sustitución del papel político de las clases dominantes por parte del Estado, de que éste asuma el rol de su representación global, y de que la superestructura política dirija la economía. Pero estos intentos fueron sucesivamente fracasando y desechándose. El inicio de los programas de ajuste encuentra a un país fuertemente fragmentado, sin hegemonías claras y, por lo tanto, sin proyectos globales.

La participación como estrategia para dar al estado un rostro social

Desde 1979 hasta los primeros años 80, fue más explícita la búsqueda de creaciones institucionales que enmarquen en el Estado la presencia de lo social. La nueva perspectiva comenzó a funcionar desde el inicio de los regímenes post-dictatoriales, cuando el Ministerio de Bienestar Social (MBS) fue separado del Ministerio de Trabajo (hasta entonces, Ministerio de Trabajo y Bienestar Social).

Esto permitía que otros grupos subalternos tuvieran también su contraparte institucional: el nuevo ministerio concentró la relación con las cooperativas, con los sectores populares urbanos, con los grupos de jóvenes y mujeres, de cuya legalización y reconocimiento estaba —entre otras cosas— encargado. Y también con las organizaciones no gubernamentales (ONGs). La disponibilidad de reconocimiento estatal, esa apertura hacia lo social, estimuló el agrupamiento de amplios

sectores de masas y, durante esos años, se vivió un verdadero florecimiento organizativo de los sectores populares, especialmente en las principales ciudades del país¹⁷.

Por las mismas épocas se crearon oficinas, secretarías y direcciones especializadas para la tramitación de las demandas de mujeres, indígenas y jóvenes: surgieron, entonces, la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU, convertida luego en CONAMU, Consejo Nacional de la Mujer), la Dirección Nacional de la Juventud (DNJ), la DINEIB (Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe) y la Secretaría de Asuntos Indígenas que, ya en la siguiente etapa se convertiría en el Ministerio Indígena con Bucaram (1996), sustituido luego del 5 de febrero de 1977 por el CONPLADEIN (Consejo de Planificación y Desarrollo de los pueblos Indígenas y Negros), a instancias de las organizaciones indígenas. La novedad es que en algunas de estas instituciones se contemplan ciertos niveles de participación social o popular, en todo caso desiguales.

La participación política y la legislación

Sin embargo, la legislación acerca de la participación no avanzó demasiado. En esos años se vieron varios intentos frustrados de aprobar una "ley de organizaciones barriales"; y, por el contrario, las cosas aprobadas caminaron en sentido opuesto a la ampliación de los espacios participativos: por ejemplo, el paquete de reformas a la ley de régimen municipal eliminaba la elección popular de los vocales de las juntas parroquiales, atribución que entregaba directamente a los Municipios.

Por su parte, la participación política se resuelve sobre todo en una lógica de representación por interpuesta persona que otorga (formalmente) a los partidos políticos la exclusividad de la intermediación entre las demandas sociales y el Es-

17 Ver: Jorge García y otros: *Las organizaciones de moradores en los barrios populares de Quito*, Informe de investigación, CIUDAD, Quito, 1984 (una versión modificada fue publicada al año siguiente por ILDIS); Mario Unda: "La organización barrial entre la democracia y la crisis"; en Luis Verdesoto (comp.): *Movimientos sociales en el Ecuador*, CLACSO-CAAP-CEDIME-IEE-CEPLAES-CIUDAD-ILDIS, Quito, 1986.

tado¹⁸. Sin embargo, en la realidad de la acción social, los gremios continuaron representando los intereses sectoriales frente a la política nacional, especialmente en aquellos momentos en que las tensiones y los conflictos se agudizaban.

El período 82 - 98: el tortuoso camino de la aplicación del ajuste y las políticas neoliberales.

Si la década de los años 70 había sido la del intento de modernización desarrollista de la economía y del estado, si el corto lapso transcurrido entre 1979 y 1982 había visto el fracaso de una modernización de la política (desarrollar una democracia moderna, que pusiera la política a tono con las reformas provenientes del modelo de sustitución de importaciones), a partir de 1981-82 se transita el tortuoso camino del ajuste.

La crisis de la deuda y los sucesivos programas de ajuste modificaron profundamente las condiciones económicas y la dinámica social y política en el Ecuador. A partir de entonces, el país se habituó a la lógica crisis-ajuste, que fue, sin embargo, mucho más que respuestas emergentes. En realidad, se trataba de un punto de inflexión que marcaba el fin del modelo de sustitución de importaciones y la puesta en marcha de un nuevo paradigma de desarrollo basado en la producción para el mercado externo, en la liberalización de la economía y su reprimarización.

La economía y la política estatal

Las transformaciones ocurridas en el país no obedecieron a la mano invisible del mercado. Al contrario, fueron (y siguen siendo) el resultado de una política deliberada, en la que la dirección del Estado ha jugado un papel preponderante. De hecho, hay una persistente y sistemática lógica de reformas

18 Véase el discurso de Rodrigo Borja al asumir el gobierno, el 10 de agosto de 1988. Un análisis puede leerse en Mario Unda: *El sujeto popular urbano*, en "Urbanización y políticas en el Ecuador (Fase II)", T. 3, vol. 8, CIUDAD, Quito, 1990 (Informe de investigación).

globales que, al decir del Banco Mundial, están ya en fase de profundización y consolidación, en una segunda generación.

Este conjunto de reformas han tenido un impacto en las sociedades latinoamericanas y en cierto modo las han modificado. Los aspectos básicos de estas reformas han tenido que ver con:

- **La transición de un modelo** que fue pensado como de industrialización sustitutiva, por otro de reprimarización de la economía, énfasis en la capacidad exportadora y el comercio exterior; flexibilización laboral y de mercados, impulso a la inversión extranjera. Una serie de reformas y cambios de énfasis se viven en el país después de 1982.

Las primeras medidas liberales, adoptadas por Oswaldo Hurtado (1981-1984), fueron justificadas frente a la ciudadanía por la necesidad de modificar el modelo de desarrollo. Este cambio de modelo propuesto otorgaba progresiva preeminencia al mercado y a la necesidad de ir eliminando los controles que pesaban sobre él (la política de "precios reales" comenzó a implementarse aún antes de 1982, bajo Roldós); una serie de subsidios al consumo fueron desmontados a partir de entonces: primero en los productos alimenticios de consumo masivo (la harina de trigo, por ejemplo), luego a los servicios a cargo del Estado (gasolina, energía eléctrica); pero este ha sido un proceso que se extendió a lo largo de varios años, y que no acaba de concluir aún (la eliminación del subsidio al gas fue uno de los detonantes del movimiento que revocó el mandato de Bucaram en 1997).

La flexibilización laboral, en cambio, debió esperar aún algunos años, pues la reforma del código de trabajo se impulsó recién en el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992).

- **Las transformaciones en la acción del estado**, reduciendo tanto su capacidad reguladora de la economía, así como anulando su acción como agente económico (propietario, inversionista, agente de redistribución, etc.). Se han intentado, en algunos casos con éxitos y en otros no, procesos de privatización de las empresas públicas, vía venta de activos y, principalmente, desinversión.

Pero, nuevamente, el proceso real vivido en el país ha sido lento y sinuoso: por un lado, el debilitamiento y la eliminación de controles sobre el mercado comenzaron a implementarse de inmediato, especialmente en cuanto a los precios. Por otro lado, la desinversión, iniciada inmediatamente —afectando en un primer momento sobre todo al gasto social, singularmente educación, salud y bienestar social—, sólo más tarde afectó, y gravemente, a las empresas estatales de las “áreas estratégicas de la economía” (energía y telefonía), a medida que se presionaba por su privatización; pero esto ocurrió con especial fuerza a partir de 1992.

Mas las privatizaciones sufrieron serios retrocesos y estancamientos, tanto por dificultades internas (las contradicciones entre los propios sectores dominantes, la resistencia — ora activa, ora pasiva— de un amplio sector de la sociedad¹⁹, la posición crítica de sectores de las Fuerzas Armadas), cuanto por dificultades externas (por ejemplo, en 1998 fracasó por dos veces la privatización de la telefonía: los inversores extranjeros brillaron por su ausencia).

- **La readecuación del marco jurídico** que rige los ámbitos y las relaciones de capital (incluyendo la tecnología, patentes, propiedad intelectual, etc.) y el trabajo, en la perspectiva de desregular esas relaciones y someterlas al juego del mercado (flexibilización laboral). En el Ecuador, es algo que se vive con fuerza desde 1988, pero sobre todo a partir de 1992, bajo el gobierno de Durán Ballén: las reformas al código de trabajo —que restringen los derechos de organización y huelga— datan de 1991, la ley de modernización (que expresa con claridad este programa) fue aprobada en 1993, la ley de propiedad intelectual, en 1998.

- **Readecuación de las políticas sectoriales del estado**, singularmente la agrícola, la industrial y la social:

- Política agrícola**: desmantelamiento de la política de reforma agraria y fomento a la producción del mercado interno

19 En noviembre de 1995, el gobierno de Durán Ballén impulsó la segunda consulta popular de su mandato. Entre otras cuestiones, se preguntaba al pueblo si estaba de acuerdo con la privatización de la seguridad social. Sufrió un amplio -e inesperado- revés.

y sustitución por una política de fomento a las empresas agrícolas incorporadas a los circuitos internacionales y apoyo a los campesinos que en esta perspectiva se les considere viables. Aunque la reforma agraria fue abandonada antes mismo del retorno a la constitucionalidad de 1979, es notorio que en los años 90 se intentan procesos de contrarreforma jurídica, que dieron lugar a fuertes conflictos sociales (en 1994, un levantamiento indígena impide la aprobación de una ley agraria que abría los recursos tierra y agua al libre juego del mercado).

Política industrial: debilitamiento de algunos de los mecanismos de subsidio propios de la sustitución, aunque persisten apoyos (incluso vía protecciones arancelarias y otras) a aquellas industrias que han incrementando su capacidad exportadora.

Política social: finalización del discurso del bienestar y de las políticas generales, a cambio se han implementado políticas focalizadas, compensatorias, temporales y emergentes (como paliativos a los costos sociales del ajuste). Énfasis en los mapas de pobreza y en la asistencia a las zonas y sectores sociales no viables. Este proceso se vive en el país con singular énfasis a partir de 1988. Acentuamiento de la crisis de la seguridad social, (por) sucesivos intentos fracasados de entregar el manejo de los fondos de pensiones a la empresa privada. Intentos discontinuos y hasta ahora fallidos de plasmar procesos de reforma en salud y educación. Ambos sectores deteriorados a lo largo del período a un punto alarmante.

- Pero esto supone también ciertas modificaciones en la **institucionalidad estatal**, en el aparato de Estado mismo, que requiere nuevos instrumentos para acometer los fines nuevos que le han sido dados.

En el caso ecuatoriano se ha vivido, por un lado, la creación o modificación de organismos encargados de supervigilar o acelerar la "racionalización administrativa" (SENDA, Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo) y las privatizaciones (CONAM, Consejo Nacional de Modernización, este último creado en la ley de modernización); estos organismos,

sobre todo el CONAM, se convirtieron en una suerte de superministerios. Por otro lado, las transformaciones habidas en las empresas estatales, para facilitar su privatización [desde el período 88-92: la subdivisión de la petrolera estatal Petroecuador en Petroproducción y Petrocomercial; en el período 92-96 la subdivisión de la telefónica estatal EMETEL en Andinatel y Pacifictel, etc.).

La conflictividad y la falta de continuidad de la reforma del estado ha provocado una suerte de crisis de la institucionalidad estatal. La telaraña legal (leyes que se contradicen unas con otras), la duplicación de funciones en algunos organismos, en unos casos, y la inexistencia de instancias que aborden problemáticas urgentes, en otros, han provocado un verdadero galimatías jurídico institucional. Las instituciones del desarrollismo, desmontadas en esta década, no han sido reemplazadas por una nueva institucionalidad neoliberal.

Tras la crisis estatal, han perdurado las viejas prácticas de disputa de los recursos estatales. Un sistema político basado en caudillos y clientelas requiere para su reproducción de los favores y dineros del Estado. La persistencia de estas prácticas, sumada a la desinstitucionalización ha dado como resultado una discrecionalidad cada vez mayor del ejecutivo en el uso del presupuesto estatal²⁰.

La participación como campo de disputa de sentidos

En estos años, la práctica de la participación ha combinado preferentemente dos aspectos: por una parte, la continuidad del impulso integrador desde la(s) política(s) nacionales(s) —por lo tanto, de la relación de la sociedad con el Estado central—, básicamente mientras la presión social la ha mantenido en el orden del día; y, por otra parte, la búsqueda de articulaciones exclusivamente locales, buscando que éstas vayan desprendiéndose del vínculo privilegiado con el aparato

20 Para recrear: durante el Gobierno interino de Fabián Alarcón, bajo el rubro de partidas extrapresupuestarias (que obviamente no están establecidas en la proforma presupuestal), se han gastado aproximadamente 3 billones de sucres, casi un sexto del

de Estado nacional, y que sean centralizadas sobre todo por los gobiernos municipales o desplazadas a instituciones "no gubernamentales".

Por eso es de esta época la apertura (desde la institucionalidad estatal) a la "participación comunitaria", con énfasis en los municipios (véase, por ejemplo, la ley de descentralización) y (desde los actores) el desplazamiento del discurso participativo hacia lo local, hacia lo "micro". Es claro que una lectura tal de la participación tiende a invisibilizar (a ocultar, en cierto modo a estigmatizar) las acciones sociales en ámbitos nacionales, así como las acciones desplegadas por los actores sociales nacionales, y a privilegiar, por el contrario, los vínculos con la racionalización administrativa (y, detrás de ella, con las privatizaciones, el Estado mínimo, etc.).

Al mismo tiempo, sin embargo, la crisis de representatividad había llevado a permitir la participación electoral de los "independientes" sin necesidad de que estén afiliados a ningún partido político. Ciertamente: la mayoría de agrupaciones o candidaturas independientes han cosechado, hasta ahora, pobres resultados; mas el mecanismo permitió la participación político-electoral de los movimientos sociales, por primera vez representándose a sí mismos en las lides políticas.

Entonces, como las dos anteriores, tampoco esta tercera fase logró completarse —al menos hasta ahora—; su último retroceso es la aceptación de un conjunto de demandas participativas en la nueva Constitución: palabras y papeles aún, pero con posibilidades de abrir nuevos procesos de presión por ampliar los ámbitos y las competencias de la participación de la sociedad.

La participación reciente y la reciente constitución de las clases subalternas

La formación de las clases subalternas se procesa también —y no secundariamente— en su relación con estos cambios (los de la política, los de la economía, los de la estructura social). En este sentido, cabría decir que siempre, de algún modo, las clases subalternas son relativamente "recientes".

Por un lado, desde el punto de vista de su configuración (a partir de sucesivas desconfiguraciones: de campesinos a proletarios; de proletarios a trabajadores precarios e "informales", de capas medias tradicionales a capas medias asalariadas, de éstas a capas medias tradicionales "modernizadas" y altamente diferenciadas, de clases medias boyantes a clases medias pauperizadas, etc.).

Pero, por otro lado, también desde el punto de vista subjetivo de asumirse a sí mismas como tales actores diferenciados, es decir, de procesar, en su conciencia, los límites y las diferenciaciones sociales, las confluencias y las oposiciones, los conflictos y los campos de disputa. Como sujetos actuantes, las clases subalternas están continuamente constituyéndose, siendo desconstituidas por las iniciativas de las clases dominantes y por los efectos disgregadores de la economía, impulsando nuevamente sus encuentros y su reconstitución.

Finalmente, por supuesto, desde el punto de vista de su relación con los horizontes de la "visibilidad" social y política, es decir, respecto a su reconocimiento como actores legítimos por parte de la sociedad (o de una buena parte de ella).

Todos estos son procesos que transcurren discontinuos, desiguales, aunque combinados, tanto respecto a sí mismos cuanto a su relación con los demás.

Desde esta perspectiva (la de su condición "reciente"), la dinámica de los movimientos y la lectura que ellos hagan de los procesos de reformas institucionales pueden aparecer fuertemente centradas en la posibilidad de reconocimiento (reconocimiento social como actores legítimos; reconocimiento de la legitimidad o pertinencia de sus demandas y aspiraciones) y de participación (normalmente, en la institucionalidad estatal, sea en sus propios cuadros preexistentes, sea en la comisión de brechas que permiten modificar —en ese sentido— la propia institucionalidad: modificación de organismos previos, creación de otros nuevos).

Es decir, una dinámica de democratización, entendida como ensanchamiento del Estado, tal y como se dijo antes. Pero este ensanchamiento no sólo amplía el "mismo Estado"; en cierto modo, también lo modifica. Bien sea directamente, bien sea desde la acción en la esfera de lo público.

De allí que uno de los campos más significativos de acción de estos actores haya hecho referencia a su interpelación a la forma liberal de democracia, en nombre de su contraposición a otras formas de democracia —que Habermas, por ejemplo, denomina democracia republicana— (Habermas, 1995: 39 - 42)²¹. Esta discusión se relaciona con las nociones de ciudadano, de derechos y de proceso político.

En la versión liberal, el ciudadano se entiende como portador de derechos subjetivos —o pasivos— que él tiene frente al Estado y a los demás ciudadanos, en la medida que esas relaciones aseguran o median la realización de sus propios intereses privados. En la concepción republicana, aparecen derechos que pueden ser entendidos como libertades positivas, que no sólo libran al individuo de las coacciones externas a sus acciones privadas, sino que garantizan la participación de una práctica común para ser actores y autores políticos responsables de una comunidad de personas libres e iguales.

Aparece, entonces, la noción de derechos colectivos, como aquellos orientados a la preservación y estímulo de la participación en una comunidad de intereses comunes (ibid: 40). No deja de ser indicativo, desde este punto de vista, que una de las mayores novedades de la nueva Constitución de 1998 haya sido, justamente, la introducción de la noción de derecho colectivo. Y que haya sido en esta esfera donde se concentrara la mayor parte de la participación propositiva y reivindicativa de los movimientos y de las organizaciones sociales.

De esta manera, la acción de los movimientos sociales reconfigura el espacio de la democracia volcándolo hacia el reconocimiento de derechos negados —cumplimiento de la democracia— y hacia la incorporación de nuevos derechos —ensanchamiento y radicalización de la democracia—²².

El espacio en el que inciden se ubica precisamente en el punto de legitimación del sistema político con la sociedad.

21 Habermas, Jurgen, "Tres modelos normativos de democracia" en: *Lua Nova. Revista de cultura y política* No. 36. Cedec. Sao Paulo, 1995.

22 Mario Unda: *Movimientos sociales y ciudadanía*, cit.

El carácter conflictivo y casi mórbido del proceso de ajuste en el país ha provocado una fuerte tendencia a la deslegitimación del Estado: no se observan las bondades de la modernización, que se convierte en el discurso hegemónico, y, a cambio, se pasa periódicamente la factura de las sucesivas medidas de ajuste.

Quizás, por ello, la principal fortaleza de la acción de los movimientos sociales ecuatorianos en esta década haya radicado, precisamente, en su apelación a la sociedad y en su ubicación desde fuera de los sistemas burocrático-administrativos (en cierto modo y hasta cierto punto). Se produce la posibilidad de una acción política por fuera del sistema —o en sus márgenes—. La dinámica de los movimientos sociales tiende a convertirlos en espacios públicos autoorganizados que operan sobre el conflicto de límites entre sistema y mundo de la vida (Habermas, 1987a: 431)²³.

Claro que el desarrollo y la puesta en práctica de esta acción social y política están, además, atravesados por la característica de corporativismo que rige los comportamientos del conjunto de la sociedad; de esta manera, las participaciones y los reconocimientos son vividos por cada cual a su manera, dentro de los límites de su relación específica, en tanto sector organizado, con el Estado, con la institucionalidad, y, con el conjunto de la sociedad. Pero es cierto también que su relación con la sociedad se ve afectada por esa relación privilegiada con la institucionalidad estatal²⁴.

El énfasis participativo de la legislación reciente

A diferencia de los períodos anteriores, este último es muy prolífico en la voluntad legislativa de contar con la participación social y ciudadana, de normarla o ensancharla, según los casos. Para ser más precisos, habría que decir que este

23 Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*. Tomos I y II, ed. Taurus. Madrid 1989.

24 Véase, a modo de ejemplo, la manera distinta en que la nueva Constitución trata la participación de un conjunto diverso de actores sociales.

movimiento ocurre recién ya iniciada la década de los años 90. Desde entonces se aprueban la ley de modernización del Estado (1993), la ley de régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1993), la ley de descentralización y participación social (1997) y, sobre todo, la nueva Constitución (1998). Todas ellas dedican espacios más o menos relevantes a la participación, y en cada una de ellas hay una lectura particular de la participación y de su rol como parte de la relación entre Estado y sociedad o como ejercicio de derechos por parte de la población. Cada una, finalmente, resalta unos sujetos deseables y permisibles y pone en segundo plano o silencia otros.

En la ley de modernización, la participación aparece desde los "principios" y las "finalidades" que la ley dice proponerse: "coparticipación en la gestión pública", por ejemplo. Allí mismo identifica actores de esa coparticipación: "el sector privado y los sectores comunitarios".

No obstante, cuando la ley pasa de las declaraciones a las realizaciones, "los sectores comunitarios" se esfuman, como por arte de magia, y emerge, solitaria, "la iniciativa privada". A fin de cuentas, y más allá de su nombre rimbombante, la ley era sobre todo, una ley para posibilitar (o urgir) las privatizaciones. En fin, una mención utilitaria de la participación comunitaria, cuasi demagógica. El sujeto buscado de la participación deseada es el capital privado apropiándose del capital público.

¿Un segundo sujeto?: "los gobiernos seccionales", beneficiarios de la descentralización. Pero la descentralización es la descentralización administrativa y, bien vistas las cosas, no es de ella de quien esta ley se ocupa demasiado: en estos asuntos, el énfasis ha sido puesto en la desconcentración y en la racionalización administrativa.

La ley de régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, también menciona la participación entre las "finalidades" del Distrito. La "participación de la comunidad" se busca "en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades", "en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios".

Participación acotada por lado y lado: de una parte, porque se remite a las obras y a los servicios; de otra parte, porque tiene límites claros: financiamiento, ejecución, mantenimiento..., es decir, también instrumental; también porque queda, de este modo, limitada al barrio. La referencia a la participación es territorialmente limitada a una sólo dimensión: la residencia. La ciudad, el distrito, el gobierno de una y otro, no son materia de participación.

Por lo demás, la participación, para ser realizada, habrá de esperar a las ordenanzas, a las decisiones del Concejo. No está mal, digamos, porque esa ausencia abre un campo para la creatividad y para las propuestas. Si este se llena o no, es ya otro asunto²⁵.

La ley de descentralización ya presenta novedades. Como la de modernización, asevera, entre sus finalidades, "fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública". La participación social es, aquí, algo así como la "participación ciudadana", sin distinguos ni señalamientos de ningún actor específico (de partida). Además, se encuentra la definición más amplia (y, a nuestro ver, más precisa) de todas cuantas se han hecho de la participación para estos fines legales: "es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país". Involucrados "todos los sectores" prácticamente en todo cuanto tiene que ver con las dimensiones distintas de la vida social...

Pero cuando llegamos a ver de qué participación se nos habla, nos encontramos con una participación que ha sido reducida: reducida, por un lado, a los ámbitos territoriales y funcionales de los gobiernos seccionales (y es obvio que lo seccional no abarcar toda "la vida jurídica, política, cultural y económico social del país"; se diría más: lo sustantivo no pasa siquiera por allí). Reducida, por otro lado, pues excluye actores, existentes y actuales; reducida, además, porque desconoce la realidad de los actores que ella mismo menciona y alcan-

25 Para estas dos últimas leyes, ver: CIUDAD: *Gestión municipal de políticas sociales y ambientales* (informe final de investigación), vol 1, primera parte, "El marco jurídico de la descentralización", pp. 8-16. Quito, 1995.

za a ver (no son comités, federaciones y juntas las únicas organizaciones sociales que existen; la mayoría no tienen personería jurídica; las federaciones no están compuestas sólo por comités, etc.). Reducida, también, porque las atribuciones reconocidas se quedan cortas frente a la amplitud de la definición inicial.

En todo caso, señalemos una virtud adicional: reconoce participaciones específicas de las organizaciones de los pueblos indígenas y negros; aunque limitadas, van más allá de las que se habían previsto para comités, federaciones y juntas.

La nueva Constitución no ofrece ninguna definición explícita de participación. Pero no la ha necesitado para realizar el mayor despliegue de participación que se ha visto en la legislación reciente. De hecho, se acerca a la definición propuesta —e incumplida— por la ley de descentralización.

La participación es parte de los derechos, así políticos, como económicos, individuales y colectivos. Los derechos mismos han sido ampliados, en cantidad y en calidad, con el reconocimiento de derechos colectivos, de derechos de sectores sociales específicos: indígenas y negros, mujeres, jóvenes y niños, discapacitados y usuarios. La participación en la vida política se amplía grandemente: de elegir y ser elegidos, se pasa a iniciativas de ley, a controlar a los funcionarios, a revocar el mandato de los elegidos (pero, cuidado: sólo en los ámbitos locales), a exigir que los funcionarios y los ofertores de servicios (públicos o privados), asuman las responsabilidades de sus actos, si estos dañan o afectan a la gente.

La participación es componente central de todos estos aspectos, pero lo es también de ciertas reformulaciones de la institucionalidad estatal. Se proponen "sistemas nacionales" de planificación, de salud, de educación, de cultura, de atención a la niñez, la adolescencia y la juventud. En cada uno de ellos, la participación aparece como aspecto, si no central, por lo menos de reconocida importancia.

La ciudadanía, así, resulta ampliada, y no solamente por la formalidad de reconocer ciudadanos a todos los nacionales, sin distingo de raza, credo, creencia, sexo o edad. No extraña, entonces, que muchos actores sociales se hayan entusiasmado con los derechos incorporados en la Constitución,

más aún cuando esa propia incorporación ha sido fruto de la participación de esos sectores, proponiendo, presionando, cabildeando en la Asamblea que redactó el texto constitucional²⁶.

En resumen: de un tiempo a esta parte, se ha tratado mucho más de la participación en las leyes, y el sentido que se le ha ido asignando se ha modificado. En un primer momento, la participación es anexa a lo institucional, condicionada, controlada. Luego comienza a ser tenida en cuenta, aunque de modo casi declamativo, sin sustancia ni correlatos con la aplicabilidad de lo dicho. Aparece, además, vinculada a las reformas neoliberales, a la privatización: la participación de los capitales en los negocios que venía manejando el Estado. Después, se la reconoce en su mayor amplitud, aunque se la limita a los espacios locales (microlocales, de preferencia). Por fin, se nos viene ligada a los derechos, ellos mismos ampliados.

No hagamos, sin embargo, lecturas simples: esta secuencia no implica que cada paso elimine los contenidos del anterior: todas esas leyes siguen actuantes y vigentes, luego, todos esos sentidos y contenidos están activos.

Ahora bien: puede decirse que la participación, así tratada, ha tenido un doble origen, que no debe olvidarse: el que viene desde arriba, desde las clases políticas dominantes, desde las instituciones estatales, desde los gobernantes y sus círculos económicos, sociales y políticos; más allá de ellos, obviamente, de los organismos internacionales (Banco Mundial, del BID); origen que se liga, entonces, a las reformas neoliberales. Ese origen es evidente en la ley de modernización y en la ley de descentralización; y no es ajeno en la ley de régimen para el Distrito Metropolitano de Quito. Su temporalidad es evidente: los 90.

Pero la presencia de la participación en las normas jurídicas tiene, también, otros impulsos, un origen diferente, que viene desde abajo: desde las presiones y las demandas sociales, desde los sujetos que comienzan a constituirse como derechohabientes; configurados o en configuración, reales en lo

26 Al respecto, puede leerse Alejandro Moreano y otros: *La nueva Constitución. Escenarios, actores, derechos*, CIUDAD, Quito, 1998.

inmediato o en lo posible. Difícil, desde esta perspectiva, no recordar que los años 90 han sido años de profunda actividad de diversos actores y sujetos sociales, desde el levantamiento indígena de 1990 hasta las movilizaciones más tranquilas de innumerables organizaciones al recinto donde laboraba la Asamblea Nacional Constituyente en 1998. Reconocimiento de derechos, ampliación de la democracia, constitución de ciudadanías activas: todo ello en este segundo origen de la presencia en las leyes del término "participación".

Dos orígenes, dos grupos distintos de actores: dos sentidos. En el tratamiento de la participación se reflejan los conflictos que ha vivido la sociedad ecuatoriana en este tramo reciente de su historia. Así, fruto del tira y afloja de la conflictividad social, pero, profundizándose a medida que los propios sectores sociales subalternos comienzan a "participar" de la vida nacional con sus exigencias y con sus expectativas. A mayor participación, mayor preocupación normativa por la participación.

Entonces, el tratamiento de la participación responde al juego de pugnas y tensiones sociales. Ello se expresa, de modo claro, en el tratamiento contradictorio que recibe en la nueva constitución (justamente donde más ha avanzado): a) participación social y ciudadana, control social y ciudadano sobre los funcionarios y las funciones, etc.; y, al mismo tiempo, reforzamiento del presidencialismo: los ámbitos de las grandes decisiones no son contaminados por la participación que, en cambio, parece señorear en los espacios locales.

Pero también, b) participación diferenciada según cada sector: más desarrollada en cuanto a los derechos indígenas, por ejemplo, que no se les reconoce a los demás grupos, o el reconocimiento de derechos sustanciales de las mujeres; hay un tipo de participación social en el sistema nacional de atención a los niños, adolescentes y jóvenes, y otro distinto en el sistema nacional de atención a la salud, o a la cultura. Avanza y se limita, avanza y retrocede (como retrocede en el tema de las juntas parroquiales, más participativas y representativas en la ley de descentralización).

Refleja, por un lado, la presencia y la capacidad propositiva de cada sector social subalterno. Y, de otro lado, la con-

flictividad (tal vez más participación en lugares menos espinosos). Una participación así fragmentada, puede fácilmente agotarse en ámbitos locales (territorialmente locales, inmediatamente locales): no llega a atisbar los horizontes integrales, nacionales: es la otra cara de la moneda del presidencialismo reforzado. Lo que quiere decir que hay participaciones logradas, pero en espacios permitidos.

Un derrotero sinuoso

En síntesis: el camino del ajuste ha seguido en el país un derrotero sinuoso, plagado de conflictos sociales y políticos. El propio programa neoliberal —hoy aceptado casi unánimemente por los sectores dominantes, la clase política y la opinión pública (aún a pesar de la crisis en que se halla envuelto a nivel mundial)— no fue adoptado de inmediato, sino a regañadientes por los propios sectores políticos ligados a los grupos de poder. Las políticas de ajuste liberal encuentran resistencia aún de partidos políticos vinculados a los propios sectores dominantes. Por otra parte, el programa económico liberal no encontraba una contraparte adecuada en un programa político afín: el encuentro entre neoliberalismo y gobernabilidad no logra sellarse sino hasta 1997, con los primeros acuerdos parlamentarios entre la Democracia Popular y el Partido Socialcristiano, alianza que logrará, finalmente, llevar al gobierno a Jamil Mahuad en 1998.

Hasta entonces, gran parte de la conflictividad, expresada sobre todo institucionalmente, estuvo a cargo de los partidos mayoritarios. El aparente consenso discursivo encubría contradicciones al interior de los sectores de poder económico y político; estos, por su particular configuración histórica fragmentada, han tenido también altos niveles de conflictividad. Tras el consenso discursivo de la necesidad de modernizar-privatizar-desestatizar y vincularse con fuerza al mercado globalizado, etc., se han desarrollado enconadas pugnas entre los actores fundamentales de este bloque:

- **Entre los distintos grupos económicos**, en la perspectiva de captar el poder del Estado, sabiendo que las posibilidades de potenciar sus procesos de acumulación, pasan por formas concretas (convertirse inmediatamente en beneficiarios específicos) de los procesos de privatización, tratamiento preferencial, corrupción, etc. Es decir, las forma de acumulación "extraeconómica" derivada del control estatal, o, dicho más popularmente, la repartición del pastel.

Las distintas formas de expresión política de estos grupos, que no son el simple reflejo superestructural de la disputa económica, sino que integran otros factores (regionales, culturales, personales, clientelares, de caudillismos locales, etc.), configuran un escenario de disputa política específico y complejo, que tiene en el Partido Socialcristiano un actor determinante, igual como eje de convergencia que de exclusión y conflicto con otros sectores que representan a las clases dominantes.

- **Entre las FFAA y ciertos sectores empresariales**. Las FFAA ecuatorianas han desplegado una propuesta con cierto nivel de independencia de los grupos empresariales desde su visión de desarrollar el potencial nacional bajo la permanente amenaza de un conflicto limítrofe con el Perú. Lo que les ha significado verse obligados a jugar un rol arbitral en la conflictividad política y social, y mantener su propia capacidad de incidencia económica, lo cual ha configurado un cierto nacionalismo como doctrina institucional.

Las fuerzas armadas han desarrollado, igualmente, algún grado de contradicciones frente a la política de los organismos financieros transnacionales y de los EEUU, alrededor de la injerencia militar en los aspectos productivos, un mayor disciplinamiento fiscal, la corrupción, etc.

- Contradicciones **alrededor de las propuestas sociales**, entre quienes, por un lado, impulsan la lógica de ajuste-privatización-liberalización de la economía y una visión de democracia restringida, autoritaria y delegativa, y quienes, por otro, intentan resistir a esta perspectiva bajo distintos planteamientos, como el mantenimiento del rol protagónico de un Es-

tado reformado democráticamente, el fortalecimiento del mercado interno y la redistribución de la riqueza, ligada a una concepción de democracia participativa.

Sin embargo, lo más significativo del período es la emergencia de movimientos sociales con agendas que articulan el enfrentamiento al modelo y, a la vez, el ejercicio de nuevos derechos. Eso ha colocado a la sociedad civil en el escenario de las disputas político-sociales centrales del momento, evitando que las opciones societales se polaricen exclusivamente entre distintos sectores de las clases dominantes.

Al mismo tiempo, esa irrupción democratizadora de la sociedad civil en la política acabó por desnudar la crisis política, forzando la apelación a soluciones suigeneris, que incluyeron la revocatoria del mandato de un gobernante y la convocatoria, no sólo a la clase política, sino también a la sociedad, directamente representada por sí misma, a la discusión y redacción de una nueva Constitución.

Es comprensible, entonces, que en esos momentos el sentido mismo de la participación se haya visto trastocado, y que su apelación se haya convertido en punto de recurrencia común para casi todos los sectores involucrados. Para unos, como esperanza de democratización; para otros, como exorcismo de los fantasmas que les acechan.

Por eso el análisis de estos últimos dos o tres años reviste particular importancia: porque ilustra de manera nítida los conflictos que se han desarrollado y los intereses en juego.

Crisis del período y desenlace: de Bucaram a Mahuad

Tres hechos marcan con bastante claridad la crisis del período y su desenlace. El auge y la caída de Bucaram, la Asamblea Nacional Constituyente y el triunfo de Mahuad a horcadas de la alianza DP- PSC.

Apoteosis y caída del bucaramato

El juego de contradicciones que se explicaba arriba se expresa con bastante nitidez en la coyuntura del derrocamien-

to de Abdalá Bucaram en febrero de 1997. Este hecho inédito, que se situó en el límite mismo de la legalidad, solo puede ser entendido como resultante de la confluencia de varios factores, que significan la exacerbación de las contradicciones que maduraron a lo largo de todo el período:

- La descarnada disputa de los grupos económicos por el control de los procesos de privatización y convertibilidad que se planteó Bucaram, y un pacto explícito de todos ellos para impedir la constitución de una "nueva oligarquía bucaramista".

- La dinámica de organizaciones sociales y populares, que a lo largo de todo el período, pero con mayor iniciativa durante el Gobierno de Durán Ballén, habían logrado configurarse en una fuerza significativa de oposición al modelo, y que rompieron fuegos frente al bucaramato.

- La oposición de sectores medios urbanos (sobre todo de la sierra) que repudiaban los ribetes autoritarios de Bucaram y, que reflejaban, en cierto modo las percepciones distintas sobre el ejercicio del poder entre la cultura política serrana y costeña (conflicto regional).

- El papel arbitral de las FFAA, que actúa con relativa autonomía en un momento de crisis política, intentando preservar, de un lado, "las formas democráticas", pero, por otro, evitar el agudizamiento de la conflictividad social y política.

La Asamblea Nacional y la nueva Constitución

El 5 de febrero de 1997 no fue solamente una revuelta popular y ciudadana: fue también una manifestación extrema de la agudización de los conflictos y contradicciones al interior de las clases dominantes, la mayoría de ellas unificadas finalmente contra Bucaram.

La movilización social y la revocatoria del mandato del presidente solamente abrieron el campo para las luchas sociales y políticas que las sucedieron, pero no se saldaron con una

victoria popular; o, mejor dicho, el triunfo popular llegó solamente hasta abrir las posibilidades de crear un nuevo escenario para sus luchas.

La lección, sin embargo, fue aprovechada más rápidamente por las clases dominantes. Sus principales formaciones políticas tendieron rápidamente a una unificación programática (el neoliberalismo y la gobernabilidad como ejes de las "reformas") y a la consecución de acuerdos coyunturales, primero en el parlamento, después en la Asamblea Nacional, finalmente en las elecciones de mayo del 98 y en el ejercicio del gobierno de Mahuad. Así, a la revuelta popular le siguió muy rápidamente, desde el día siguiente, una contrarrevuelta conservadora que se revolvió furiosamente, una después de otra, contra todas las concesiones que las clases dominantes se habían visto forzadas a aceptar después del 5 de febrero.²⁷

Se llegó así a la Asamblea Nacional, en principio una demanda de la movilización popular que acabó en el derrocamiento de Bucaram. En ella se enfrentaron dos agendas con visiones distintas del país. De un lado, la propuesta por los partidos de la alianza mayoritaria, centrada en la lógica neoliberalismo - gobernabilidad. De otro, los movimientos sociales alrededor, principalmente, de la ampliación de sus derechos.

Una vez expedida, no sin conflictos y amenazas de reformas inmediatas, la Constitución Política del país, los actores sociales y políticos han iniciado el balance de su significación para el futuro del país. Tres posiciones sobresalieron. La primera, expresada por los partidos mayoritarios en la Asamblea Nacional, y hoy en el gobierno (DP, PSC), encuentran las bondades de la nueva Constitución principalmente en dos aspectos: a) las modificaciones correspondientes al capítulo de la economía,²⁸ que eliminan la noción de áreas estratégicas y

27 Esta ofensiva fue trasladada también a la escena electoral. En mayo del 97 Alarcón convocó a consulta popular dizque para ratificar la revocatoria de Bucaram, pero sobre todo para consolidar su interinato, reducir la Asamblea Constituyente que exigía el mandato popular a un simple cónclave reformador de la Constitución, y propiciar un cambio del mecanismo electoral que favoreciera a las minorías más grandes. Alarcón salió triunfante y, con él, la alianza de la derecha moderna.

28 En estricto sentido estas reformas no fueron producto de la Asamblea, sino de una hábil maniobra del Congreso nacional, que modificó la Constitución, casi en paralelo con la Asamblea. De todos modos, los artículos reformados por el Congreso fueron acogidos con beneplácito por los partidos mayoritarios de la Asamblea Nacional.

dan vía libre para los procesos de privatización y, b) la incorporación de varias modificaciones en el sistema político que refuerzan la capacidad del Ejecutivo en detrimento de las del Congreso, eliminan las elecciones de medio tiempo y promueven un sistema de representación política de mayorías.

La otra lectura, no menos optimista, se encuentra paradójicamente en las evaluaciones realizadas por varios movimientos y activistas sociales. En efecto mujeres, niños, jóvenes y adolescentes, indígenas, ambientalistas y consumidores, personas de la tercera edad y otros grupos vulnerables, encuentran reflejadas en alto grado sus demandas en el texto constitucional, bajo la figura de una significativa ampliación de derechos y garantías (incluyendo la novedosa figura de los derechos colectivos). La participación también resulta ampliada, si bien de modo desigual, según los casos.

Finalmente, en el mismo plano de la primera lectura, pero desde un prisma diferente, partidos y movimientos políticos de izquierda y centroizquierda observan en la liberalización de la economía, en el debilitamiento del estado y en la consagración de formas regresivas de representación política un verdadero retroceso en la construcción de la democracia en el país.

Al parecer, la nueva Constitución reúne paradojas: "crea el marco jurídico para la desvertebración del estado ecuatoriano, reducido a funciones de reordenamiento del juego político interno, y por otro lado, a la dotación de servicios públicos y a la recaudación de los tributos correspondientes" (Moreano, 1998: 13), mientras amplía significativamente, los derechos y garantías –incluida la participación "ciudadana".

Pero el sentido de lo aprobado en la Constitución dista mucho de estar fijado. Leyes conexas, normas y reglamentos, prácticas sociales: todo ello está aún en el horizonte. El proceso de reforma jurídico-institucional es uno de los elementos de configuración del escenario social y político en los años venideros. Otro es la instalación del nuevo gobierno del Dr. Mahuad.

El triunfo de Mahuad: la oportunidad histórica del pacto centro derechista

De una inusitada alianza de dos fuerzas cuyas contradicciones marcaron gran parte de la década del ochenta, pero que en los últimos años fueron acercando sus programas y acciones políticas (nos referimos al PSC y a la DP), emerge un gobierno que a primera vista tendría enormes posibilidades de impulsar las reformas neoliberales que de modo tortuoso y conflictivo no han podido ser puestas en marcha. Una holgada mayoría parlamentaria, un marco jurídico ciertamente favorable, el control de casi todos los organismos públicos y de los gobiernos de las dos mayores ciudades del país, parecerían suficientes para garantizar la tan ansiada estabilidad política.

La alianza se explica por un proceso que tiene como ejes:

a. la derechización de la Democracia Popular, que pretendió durante la década de los ochenta compartir el espacio de centro izquierda, y que era parte de una suerte de empate político al que se había llegado durante los últimos gobiernos. Este desplazamiento rompe el empate e inclina la balanza hacia el reforzamiento de un proyecto neoliberal.

b. la moderación (modernización) del discurso y la imagen oligárquica del PSC, de la mano de Nebot y su indiscutible liderazgo. El esfuerzo ha sido superar los techos (creados en gran parte por Febres Cordero), sobre todo en relación al carácter local de la presencia socialcristiana (Guayaquil) y a un ejercicio del poder entendido más como dominio que como hegemonía (de ahí el interés por reuniversalizar el discurso socialcristiano).

c. una suerte de "complementaridad" regional, cultural y hasta de énfasis temáticos de cada uno de estos partidos: privatización, apertura, reducción del estado, los unos; gobernabilidad, racionalidad tecnocrática, los otros.

Perspectivas inconclusas

Para algunos analistas, la conjugación de estos dos elementos colocaría al país a las puertas de un nuevo período que, en contraste con el que se cierra con estos eventos, estaría marcado por una puesta en marcha racional del modelo neoliberal, la readecuación del rol del Estado y, consecuentemente la modificación de las relaciones Estado - sociedad.

Podría plantearse, también a modo de hipótesis, que el desfase entre la economía y la política (régimen económico y régimen político), y entre el Estado y la sociedad (régimen político en el sentido amplio), puede estar siendo superado en estos momentos. Algunas pistas: el acuerdo político entre la DP y el PSC tiene varias implicaciones. Está sustentado en el encuentro entre neoliberalismo y gobernabilidad y puede ser la muestra de que en algunos sectores políticos que representan intereses dominantes comienza a superarse el particularismo. Abona en esta dirección el hecho de que es en cierto modo un acuerdo regional (sierra-costa), a la vez que de dos formas de cultura política tradicionalmente antagónicas. Al mismo tiempo parecería haber una modificación estructural de las clases dominantes: algunas de las más importantes inversiones en los últimos meses son hechas conjuntamente por varios grupos empresariales, lo que demostraría una tendencia a la superación de sus anclajes regionales, que ocurre tanto motu proprio como por imposición del capital extranjero. De otro lado, hay procesos de concentración de capital (fusiones y absorciones) y procesos de asociación con el capital extranjero.

La concurrencia de este conjunto de factores, parece indicar un reacomodo entre los procesos económicos sociales y políticos que provienen de dinámicas nacionales, cuanto de aquellos otros dependientes de la lógica de la globalización.

Parece prematuro aventurar si todo esto ocurrirá, si esa especie de necesidad sistémica de lograr unidad real en el bloque en el poder podrá disciplinar el caótico y canibalesco mosaico de intereses particulares (económicos y políticos, regionales, cantonales y hasta parroquiales) sobre el que se ha construido la política en el país; y si aquello podrá operar de-

mocráticamente, es decir, no sólo como acuerdos de cúpula que readecúan las formas de acumulación de espaldas a un país cuya mayoría se ha empobrecido y desencantado al extremo durante estas dos décadas.

No sólo jugarán en el desenlace la voluntad de los actores (como subjetividad libre de contextos, intereses e historias), sino las condiciones estructurales del país, su cultura política, la consistencia, solidez y transparencia de las alianzas - tanto las de (co)gobierno, como las de la oposición-, la posibilidad de achicar las grandes brechas económicas y sociales, de reconstituir una unidad nacional en positivo, de conectar producción y condiciones de vida, etc.

DEMOCRACIA, POLITICA Y PARTICIPACIÓN EN LA ENCRUCIJADA DE NUESTROS DÍAS

La crisis de los paradigmas teóricos y políticos que guiaron las ciencias sociales en los setenta y parte de los ochenta en América Latina es seguida de un proceso caracterizado por la atomización y el particularismo. Temas puntuales y estudios localizados son la constante a lo largo de estos años.

En los 90 opera una suerte de reconstitución teórica con pretensiones normativas sobre el conjunto de la sociedad, pero sobre una matriz diferente, fuertemente influenciada por la teoría política liberal y funcionalista. De por medio hay, entre otros factores, un cambio en los centros de elaboración teórica. Buena parte de esta producción teórica se desplaza de las universidades públicas y de ONG's ligadas a los movimientos populares, a universidades privadas, consultoras y organismos internacionales. Este proceso acaba por permear y direccionar las discusiones.

Si en los ochenta se produjo una inflexión paradigmática "de la revolución a la democracia", como señala Lechner²⁹, en los noventa operan nuevos cambios. Es cierto que la derrota del socialismo real abrió posibilidades para el desarrollo po-

29 Lechner, Norbert: De la revolución a la democracia. El debate intelectual en América del Sur (1985), fotocopia.

lítico y académico en América Latina: rompió con el ideologismo de los setenta, generó un ambiente de apertura intelectual y revalorizó a la democracia y a la política —redescubriendo su especificidad más allá de las determinaciones de la economía—, etc.; pero también es verdad que la primacía del neoliberalismo y su arrolladora fuerza en todos los órdenes de la vida social (y en lo político-cultural en particular), se encargó de cerrar los posibles caminos de redemocratización de las sociedades y, eventualmente, también del pensamiento social. De este modo, los planteamientos de democracia participativa, radical, consensuada, etc. [propuestos a la época por el mismo Lechner, por Nun, Laclau y otros autores], que pretendían erigirse como alternativos al neoliberalismo, o al menos como contendientes en la disputa de significados en la fase de redemocratización de América Latina, terminan siendo superados en los hechos por una visión mucho más instrumental que encuentra sus principales expresiones en ciertos desarrollos de las teorías de la poliarquía y la gobernabilidad³⁰.

Así, a lo largo de los noventa se afianza un desplazamiento de los sentidos: la democracia es leída desde el código de la gobernabilidad; la sociedad civil es entendida sobre todo como mercado; el mercado, como empresa privada; la política, como régimen político y, por último, como sistema político. La reingeniería institucional se convierte en problema de primer orden en la reproducción de los sistemas [en el sentido habermasiano], mientras se entroniza el privatismo civil como la ideología del sentido común³¹.

La rearticulación de las formaciones discursivas opera de modo distinto para cada uno de los actores relevantes de

30 Los usos sociales y políticos que se les han dado a la teoría de la poliarquía de Dahl, han sido en no pocos casos la reducción a la búsqueda de los componentes instrumentales de la democracia (criterios); del mismo modo, hay corrientes fuertemente reduccionistas de la noción de gobernabilidad que la circunscriben a los mecanismos de atemperamiento de los conflictos sociales o la imposibilidad de que estos penetren en el sistema de representación político.

31 Al respecto: McCarthy, Thomas, *La teoría crítica de Jürgen Habermas*, ed. Tecnos, 1984, Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa. Tomos I y II*, ed. Taurus, Madrid; 1989 a), "El contenido normativo de la modernidad" en, *El discurso filosófico de la modernidad*, Taurus, Madrid; 1989 b), "Tres modelos normativos de democracia" en *Lua Nova, revista de cultura y política* No. 36. Cedec. São Paulo, 1995.

la sociedad. Mientras que las cámaras empresariales, los organismos internacionales, los partidos políticos y una nueva camada de intelectuales pueden organizar, a partir del desencanto general respecto del estado, un discurso fuertemente abarcativo y hegemónico, que va desde el individualismo posesivo hasta sofisticados modelos de representación política, en cambio, los movimientos populares, partidos políticos contestatarios e intelectuales de izquierda, se colocan en posición de resistencia y defensa. Su resistencia al cambio neoliberal y la defensa de un maltrecho Estado, al que, por añadidura, se lo combatía con fiereza apenas una década antes, los convierte, a ojos de muchos, en los "nuevos conservadores".

Esta suerte de dispersión teórico-política no es sino una faceta de la desconstitución de las hasta entonces formaciones políticas del campo popular. Hasta allí, los tradicionales partidos de izquierda y los intelectuales vinculados a ellos producían un discurso que durante muchos años constituyó el centro alrededor del cual giraba la acción política de los movimientos populares. La ausencia de esta suerte de centralidad, alternativa y contestataria, fue provocando paulatinamente un proceso por el cual cada uno de los movimientos sociales adquieren mayor autonomía, y, como expresión de ello generan sus propios discursos y cuadros que, como es obvio, observan la realidad y operan sobre ella desde sus "particulares" puntos de vista. Sobre esto volveremos enseguida.

Se configura así un escenario inédito: el discurso neoliberal y los actores que lo portan logran penetrar en todas las esferas de la sociedad y constituir su hegemonía, mientras que, desde los sectores subalternos, la ausencia de un discurso totalizador, da paso a la emergencia de planteamientos particulares y acotados, en especial a la demanda de los derechos de cada movimiento social.

El debate sobre la participación está inscrito en este contexto, así como una disolución de los contenidos políticos, los relativos al problema del poder, junto a una preponderancia de los componentes meramente instrumentales. Una tesis ampliamente esgrimida es que participación ciudadana sustituye a la participación política; la sociedad supuestamente recupera una presencia sin mediaciones y la Política -en singular y

mayúsculas-, se materializa en las políticas, donde tiene cabida, como otras tantas, la consabida participación.

Allí nos asaltan las dudas. ¿No es la participación, tal como dice, por ejemplo, el Banco Mundial al menos la capacidad de influir en las decisiones que le competen a la gente? Y esas decisiones o, más propiamente, quienes las toman, ¿no lo hacen en ejercicio de su poder?, Por lo tanto, la influencia en las decisiones, en suma la participación, ¿no implica entonces una relación social, que pasa precisamente por el reordenamiento de las relaciones de poder?

Por otra parte, ¿es posible sostener teórica y empíricamente que la nueva visión de participación signifique una superación de la clásica participación política, una vez que la sociedad ha retomado su influencia sin mediaciones, es decir, que la sociedad haya elegido una forma de participación por otra?

Es ampliamente reconocido que, en América Latina, hay un fuerte proceso de fortalecimiento de los ejecutivos en detrimento, tanto de las otras funciones del estado, como de otras instancias sociales; esto ha sido denominado hiperpresidencialismo. La ampliación de la política sugerida aquí es, paradójicamente, una ampliación hacia los ámbitos locales, que obviamente ni toca ni cuestiona los aparatos decisoriales nacionales, donde, en cambio, la participación es llanamente rechazada.

Al parecer, en este discurso la participación cumple un papel meramente instrumental: es apolítica, no cuestiona las relaciones de poder y está acotada a ámbitos locales.

En el fondo, están en juego dos temas íntimamente ligados: la significación de la política y la relación entre el Estado y la sociedad civil. Efectivamente, uno de los temas centrales de las ciencias sociales actuales es la amplitud y significación de la política, su carácter abarcativo o excluyente. Acotada a los márgenes de la reproducción de los sistemas (nuevamente en el sentido habermassiano), la política se ha convertido más en una forma de positivación de las relaciones de poder que en el espacio donde se recrea el ejercicio deliberativo de los ciudadanos sobre los fines sociales.

En este punto surge una primera gran disyuntiva. Un camino posible es que este estrechamiento del ámbito de la política puede ser enfrentado por la vía de su aparente negación: muerte a la política. En esta línea, una comprensión de la sociedad civil como sociedad de mercado antagónica al estado y a la misma política, conduce a una suerte de suplantación de la participación política por la participación ciudadana. De modo que las formas ciudadanas de participación (ora en la influencia en decisiones, ora en la coestión), son leídas como una superación de la política y como la constitución de verdaderas formas de autogobierno de las sociedades.

La noción de sociedad civil que anida en este camino es la sociedad de mercado (o, más propiamente y como señala Lechner, el redescubrimiento de la sociedad burguesa) "que vislumbra en toda acción estatal una interferencia indebida en el libre juego de las fuerzas sociales"... de allí que "fácilmente el elogio del ciudadano abstracto desemboca en al apología del libre mercado"³². El peligro inminente, citando a Falleto es que "el fortalecimiento de la sociedad civil, que [debería] guía[r] la función meritoria de los movimientos sociales, puede significar una primacía de lo privado sobre lo público, una reducción de la política a un confuso entrecruzamiento de conflictos, de negociaciones y de acuerdos que sólo tienen el rasgo de la inmediatez, en donde la política solo sea administración tecnocrática de lo existente y por paradoja, el estado, como burocracia, la única garantía del orden social"³³. La participación adquiere aquí nítidos ribetes de instrumentalización.

El otro camino posible para enfrentar la crisis de la política es, paradójicamente, su repolitización: la democratización de la sociedad y la construcción del espacio público. En esta perspectiva la sociedad civil, bien sea comprendida como "un tercer sector, distinto no sólo al estado sino al mercado, que identifica al espacio de las asociaciones humanas que no se

32 Norbert Lechner: La reforma del Estado entre modernización y democratización; en VV.AA.: *Un Estado para la democracia*, IETO-Friedrich Ebert Stiftung, México, 1997.

33 Enzo Falleto, 1987. Propuestas para el cambio. Movimientos sociales en democracia. En *Nueva Sociedad* 91, Caracas.

basan en la coerción, sino en la interacción comunicativa para su reproducción"³⁴. O bien, como lo señala Lechner: "invocada en oposición al estado burgués en tanto poder ajeno y hostil que oprime la vida social", "apunta a la repolitización de la vida social" (op. cit.). Repolitización entendida en varias dimensiones: como construcción de ciudadanías integrales, como constitución de espacios públicos. Democratización, como ampliación de los canales de participación política, y, por lo mismo como reorganización de las relaciones de poder. En esta lógica lo ciudadano no excluye (ni supera) lo político, lo resignifica y lo amplía y en cierto modo lo complementa.

CONCLUSIONES

a. La participación como un ámbito de disputa de sentidos.

A lo largo del trabajo, parece quedar claro que la participación como noción ha corrido la misma suerte de muchos términos ambiguos y casi polisémicos. Si se procede a una lectura combinada de las transformaciones en la sociedad, en la política y en la economía y, a la vez, de los discursos y de las prácticas sociales, podrá concluirse que, bajo el término de participación puede entenderse casi cualquier cosa: desde la privatización de los bienes sociales hasta intentos de redemocratización y reordenamiento del poder.

También parece palpable que, actualmente, los significados y contenidos hegemónicos de la participación están fuertemente subordinados a los procesos de globalización de la economía, de reestructuración del estado y a las modificaciones en la relación entre Estado y sociedad.

En este contexto la participación está referida a la presencia de actores individuales o colectivos en particulares espacios de influencia en las decisiones estatales sobre las políticas "menos duras", en tanto que las decisiones económicas

34 Cohen Jean y Arato Andrew 1992. *Civil society and political theory*. Cambridge. The MIT Press.

y las representaciones políticas tienden más bien a constreñirse a ámbitos más cerrados; queda acotada, además, a espacios locales, municipales o comunales con fuerte carácter heterónomo, en tanto las decisiones que marcan el futuro de las localidades están cada vez menos en manos de ellas mismas. La participación, por fin, se entiende como coadministración en la prestación de servicios públicos, incluyendo principalmente su financiamiento y la socialización de costos. El panorama de esta participación, conduce casi unívocamente a la constitución de "sujetos sujetados", a una lógica de reproducción de los roles que el nuevo orden demanda.

La participación se vuelve contradictoria en la medida en que se abren espacios de participación en ámbitos locales (o parciales), pero se cierra en los nacionales de la "gran política".

Pero también es indudable que lentamente va prosperando una noción de participación con un sentido democratizador, y, con ella, se amplían los horizontes de la acción social. Este sentido democratizador puede presentarse como "aperturas" desde arriba, si es que las iniciativas quedan en ámbito de la institucionalidad, pero también como construcciones de los propios movimientos sociales y de sus prácticas.

Los múltiples sentidos de la participación conducen, entonces, a la discusión de los componentes de un proyecto político global. La participación es -como dirían los deconstructivistas- un componente de una formación discursiva que, en tanto se ordene de uno u otro modo, o comparta lugares con una u otra noción, formará parte de un conjunto totalmente distinto.

Por ello, la primera conclusión es que los significados, los sentidos y las prácticas sociales de la participación nos remiten a su vinculación con los proyectos de sociedad en juego.

b. Proyectos y asimetría.

Allí parece haber una fuerte asimetría. La fuerza económica, que implica fuerza organizativa y política del neoliberalismo³⁵ ha logrado constituir su hegemonía en la sociedad. No

35 (Cunnil, N. 1997).

se trata solamente del dominio institucional y de las reformas económicas. De hecho, unas y otras en el país, son contingentes a la complejidad de la constitución económica y política de los sectores dominantes locales y a las dificultades, al parecer cada vez mayores, de lograr una inserción "decorosa" en el mundo globalizado. Se trata sobre todo de su capacidad de penetrar en la profundidad de la cultura política de los pueblos (de sus valores y creencias, actitudes y normas), de desconstituir el tejido social, no sólo como realidad material de empobrecimiento y marginalización sufridas cada vez más doliente e individualmente, sino de arrancar del imaginario social la solidaridad, o más: la socialidad.

Como contrapunto, no parece constituirse aun la posibilidad de poner frente a frente un proyecto societal. Los sectores subalternos se mueven entre la reforma y la defensa. Ralph Dahrendorf llama a este dilema "la cuadratura del círculo": "Se trata de unir tres cosas sin conflictos: conservar y fortalecer la capacidad de competencia en el viento huracanado de la economía internacional; no sacrificar la cohesión social ni la solidaridad; y llevarlas a cabo bajo las condiciones y en las instituciones de una sociedad libre"³⁶.

La participación como oportunidad de democratización, de ejercicio de formas de gestión, de mejoramiento de las capacidades propositivas, del manejo de espacios de negociación y sobre todo de ciudadanización de las demandas y propuestas está aún por ser incorporada a un proyecto político popular. En cualquier caso, esta ausencia solamente puede resolverse en la recuperación y el desarrollo de las prácticas que actualmente están desplegando los distintos sujetos.

36 Citado en: Jürgen Habermas: "Nuestro siglo" en **Revista Nexos**, junio 1998. México.

Anexo

BREVE REVISIÓN DEL TRATAMIENTO DADO A LA PARTICIPACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA RECIENTE

Revisamos aquí, de modo sucinto, la manera en que la participación social está siendo contemplada por la legislación ecuatoriana, haciendo énfasis en las nuevas leyes. Tomamos en cuenta, por ello, la nueva Constitución, la ley de Descentralización, la ley de Modernización, la ley de Distrito Metropolitano de Quito; a título de comparación se ha incluido también la ley de Régimen Municipal.

1. La ley de régimen municipal (1966, el principal paquete de reformas corresponde a 1982).

Art. Contenido

139 Juntas parroquiales. En toda parroquia, urbana o rural, se conformará una junta parroquial. Se la define como "organismo auxiliar del gobierno y la administración municipales (...) e intermediario entre estos y sus representados inmediatos", los vecinos.

Comentario

Consta dentro del capítulo titulado "De los organismos auxiliares del Concejo". Las juntas parroquiales urbanas fueron incluidas en la reforma de 1982.

144 Funciones: desde "velar por el cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos, acuerdos y resoluciones municipales", hasta "cuidar los bienes municipales que se hallen dentro de jurisdicción", pasando por "presentar los informes que solicite el Alcalde".

Sus atribuciones son extensión de las municipales.

-
- | | |
|---|--|
| 145 Intermediación en las demandas: "Toda solicitud para la realización de obras o la prestación de servicios en las parroquias se hará a través de las juntas parroquiales". | Su rol es convertirse en "intermediario organizador", por un lado, de las demandas parroquiales hacia el Municipio; por otro lado, de la autoridad municipal hacia la población. |
|---|--|
-
- | | |
|---|---|
| 140 Conformación: "estará formada por tres vocales elegidos por el respectivo Concejo Municipal". | Se le resta carácter representativo de los vecinos a partir de las reformas de 1982. Anótese que la práctica muchas veces impone la elección universal y secreta o en Asamblea. |
|---|---|
-
- | | |
|---|--|
| 151 Cabildos ampliados. Convocatoria: por las dos terceras partes de los concejales en funciones, con un temario específico. | De igual manera: claramente un organismo auxiliar, que no puede autodeterminarse (ni convocarse ni decidir sobre los temas que tratará ni tomar resoluciones terrenables sobre lo que haya tratado) — y al que se le reserva, por lo tanto, un rol consultivo. |
|---|--|
-
- | | |
|--|--|
| 152 Su rol no es resolutivo: formula recomendaciones, entre las que puede estar "la remoción del Alcalde antes de la terminación del período". | |
|--|--|
-
- | | |
|---|--|
| 153 Integración: los concejales en funciones, los cinco últimos alcaldes elegidos por votación popular, los diputados provinciales y el prefecto o su representante; un representante del gobierno central y delegados de los organismos des- | El requisito de que los alcaldes hayan sido elegidos por votación popular fue introducido en las reformas de 1982. Hay una notoria ausencia de representación social de los actores locales. Por lo tanto, expresarían una concertación o un compromiso institucional entre las cla- |
|---|--|

centralizados (desconcentrados) del gobierno que tengan relación con el temario a tratarse; tres representantes del colegio local de periodistas; un delegado de la AME.

ses políticas locales y el Estado central ante una situación local crítica.

194 **Participación de los usuarios en los directorios de las empresas municipales.**

"La Municipalidad podrá constituir empresas públicas para la prestación de servicios públicos cuando, a juicio del Concejo, esta forma convenga más a los intereses municipales y garantice una mayor eficiencia y una mejor prestación de servicios públicos".

197 Estas empresas gozan de "autonomía administrativa y patrimonial" respecto a los municipios.

198 Integración del directorio: "Cada empresa municipal tendrá un directorio integrado en la forma y por el número de miembros que disponga la ordenanza que le dé origen". Por lo menos un concejal y un funcio-

No hay, en general, criterios definitivos para su conformación, excepto la referencia a la representación del Municipio y la primacía del capital privado.

nario municipal deben ser parte de él, en representación del Concejo y del Alcalde.

207 En el caso de haberse formado compañías mixtas, "la mayoría del Directorio corresponderá al capital privado", "cualquiera sea la proporción de los capitales municipales y privados".

No hay, en general, criterios definitivos para su conformación, excepto la referencia a la representación del Municipio y la primacía del capital privado.

En contraste, la participación (privilegiada) del capital privado está claramente estipulada.

2. La ley de modernización del estado (1993)

Art.	Contenido	Comentario
3	Principios: "eficiencia, agilidad, transparencia, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social".	Resaltemos: "coparticipación en la gestión pública"; lo demás está claramente influenciado por las visiones liberales más tradicionales.
4	Finalidad: entre otras, "promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de	La participación y la coparticipación están enfocadas directamente a las actividades económicas, específicamente ha-

los sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de explotación económica, reservadas al Estado".

cia aquellas "reservadas al Estado", es decir, a la privatización.

-
- 6 Delegación a la "iniciativa privada": hidrocarburos, energía eléctrica, telecomunicaciones, agua potable.

Ya aparece el sujeto preferido de la participación: la "iniciativa privada".

-
- 34 Descentralización y desconcentración. La primera "tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales". La segunda tiene por finalidad "transferir funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales".

La descentralización, vista como "descentralización administrativa", se agota en los "arreglos institucionales" — por eso culmina en el tránsito a "los gobiernos seccionales"; la participación social o no existe o queda en la sombra. Dígase, sin embargo, que se habla de "poder político"; mas este es "delegado", luego, tiene por fuente a quien lo delega.

-
- 41-61 "Desmonopolización, delegación de servicios públicos a la iniciativa privada y privatización".

Donde queda evidenciado el hecho de que la participación buscada era, fundamentalmente, la del capital privado, y el objeto de interés, la privatización. Los "sectores comunitarios" y la "autogestión" han pasado al olvido.

- | | |
|---|--|
| 50 Participación laboral: los trabajadores y empleados podrán "participar en las distintas modalidades de desmonopolización y privatización". | Los trabajadores como socios de la privatización. Trasunta la ideología de la "democratización del capital"; no obstante, ha de ser una participación minoritaria. |
|---|--|

3. La ley de régimen para el distrito metropolitano de Quito (1993)

Art.	Contenido	Comentario
2	Finalidades: entre otras, "Propiciará la integración y la participación de la comunidad. Las ordenanzas establecerán mecanismos para que la comunidad participe, no solamente en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus necesidades, sino también en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras o servicios".	Amplia referencia a la participación. La participación, sin embargo, centrada en la atención a los espacios inmediatos, sin referencia alguna al gobierno de la ciudad y del distrito. De todas formas, esta referencia a la participación sigue centrada en las obras y en los servicios.

- | | | |
|---|--|---|
| 6 | Zonas metropolitanas: establecidas "para efecto, exclusivamente, de la desconcentración administrativa y de servicios, así como para asegurar formas más eficaces de participación de sus habitantes". | La participación, ligada a un territorio. Pero solamente a él. Este territorio es el de la relación inmediata a partir tan solo de la vivienda (luego, las otras dimensiones territoriales de la vida social quedan oscurecidas). |
|---|--|---|

8 (numeral 17)

- | | |
|--|---|
| Cabildos ampliados. La convocatoria será decidida por el Concejo. Su organización y funcionamiento deberán ser regulados "mediante ordenanza". | Se retiene el mecanismo, establecido en la ley de régimen municipal, pero no se hace referencia alguna a su conformación, roles, etc. |
|--|---|
-

4. La ley de descentralización (1997)

Art. Contenido

Comentario

Finalidades

- | | |
|--|--|
| Entre ellas, "Fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública". | La participación social en la gestión adquiere, por así decir, status oficial en el discurso y en la normativa de la "reforma política" en marcha. |
|--|--|

Definiciones

- | | |
|---|---|
| Participación es "el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país". | Se da una definición muy amplia de participación, sin embargo, luego se la reduce a la gestión de los servicios y, en menor medida, de recursos municipales. Sin embargo, la nueva Constitución presenta un abanico mucho más amplio de espacios para participar. |
|---|---|

- | | | |
|-------|--|--|
| 36 | La participación será impulsada y promovida por alcaldes, prefectos y organismos de desarrollo. | Está bien; pero las organizaciones populares deben preocuparse por "impulsar y promover" ellas mismas su participación. De lo contrario, solamente se participará en aquello que interese a las autoridades. |
| <hr/> | | |
| 36 | Los sujetos de la participación ["entidades sociales territoriales"] son los comités barriales, las federaciones barriales y las Juntas parroquiales. También las asambleas barriales y parroquiales. | En los barrios, y en los cantones, hay muchas más organizaciones que no han sido tomadas en cuenta por la ley. |
| 37 | Los comités barriales (así como las asociaciones) son definidos como "organizaciones con personería jurídica". Su ámbito de acción" estará delimitado físicamente por el concejo municipal, dentro del territorio de su circunscripción parroquial". | La definición "elimina" a las organizaciones que no están legalizadas. Y ellas son la mayoría. |
| 38 | Las federaciones barriales "están integradas por representantes de los comités barriales". | De hecho, hay varias asociaciones, uniones y federaciones barriales que no están integradas solamente por los comités barriales. |
| 41 | Las asambleas barriales y parroquiales estarán conformadas por los vecinos del barrio o parroquia. | La dificultad puede estar en el momento de ponerlo en práctica, sobre todo en los barrios y comunidades que tienen un número más o menos elevado de población. |

- 39 Habrán juntas parroquiales en la ciudad y en el campo. Serán elegidas por la población.

Avanza respecto a la ley de régimen municipal, pues en ella las Juntas son elegidas por el Concejo (y, en la práctica, muchas veces por los alcaldes). En la nueva Constitución desaparecen las Juntas parroquiales urbanas.

- 37 Funciones de los comités barriales: planificación participativa, control sobre obras, fomento de proyectos de autogestión:

Les corresponde "identificar, priorizar y coope-
rar en la planificación y ejecución de las obras de interés barrial", "cuidar por el ...funcionamiento, mantenimiento, conservación y ...aprovechamiento de las obras y servicios públicos", "coparticipar en la evaluación de obras y proyectos...", "velar por la ...ejecución de las obras públicas", "impulsar modalidades de co-
gestión", "informar a la comunidad" sobre sus actividades", "promocionar la autogestión comunitaria enfocada a proyectos económico productivos... y al trabajo comunitario, a través de mingas...".

Las funciones se parecen a las que están contempladas en la ley de régimen municipal para las juntas parroquiales, pero se hace énfasis en la co-
gestión y en la autogestión (esta última, exclusivamente a proyectos económicos).
Todo centrado en los servicios públicos. Control sobre las obras, pero no sobre el funcionamiento de los servicios. Hay que tener cuidado que la autogestión no signifi-
que que las obras y los costos van a recaer sobre la población.

- | | | |
|----|---|---|
| 38 | Funciones de las asociaciones: apoyar y coordinar las acciones de los comités. Cumplir "gestiones ante las entidades estatales, seccionales y privadas... [para] apoyar las iniciativas de los comités barriales. | No se toma en cuenta que las asociaciones y uniones pueden representar intereses zonales (que no es lo mismo que juntar todas las demandas de todos los comités). |
| 40 | Funciones de las Juntas parroquiales. Receptar las propuestas de comités y federaciones sobre obras y proyectos y planteárselas al municipio (se requiere que cada propuesta describa el proyecto); designar comités de gestión y vigilancia para evaluar las obras y servicios; informar a la comunidad sobre sus actividades; plantear reclamos y solicitudes, a nombre de la parroquia, sobre cuestiones de interés a la comunidad. Las autoridades deben responder en 15 días; presentar proyectos de ordenanzas. | Básicamente igual que en la ley de régimen municipal. Sobresale la obligatoriedad de respuesta de las autoridades. |
| 42 | Funciones de las organizaciones de los pueblos indígenas y negros: cuidado del medioambiente, administración de proyectos y obras promovidos por la comunidad, participación en el mantenimiento del orden público. | Está mejor formulado en la nueva constitución. Algunas de estas podrían considerarse también para las organizaciones barriales. |

5. La nueva constitución (1998)

Art.	Contenido	Comentario
18	"Los derechos y garantías determinados en esta constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, serán directa e inmediatamente aplicables por ante cualquier juez, tribunal o autoridad". ... "No podrá alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos establecidos en esta Constitución, para desechar la acción por esos hechos, ni para negar el reconocimiento de los derechos".	El derecho a reclamar que el ejercicio de los derechos y garantías sea reconocido por cualquier tribunal o autoridad. Resulta de interés, porque muchos derechos son remitidos a leyes futuras.
23	Entre los derechos civiles: "el derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso en nombre del pueblo, y a recibir la atención o las respuestas pertinentes...". "El derecho a participar en la vida cultural de la comunidad".	
98	Los Partidos políticos legalmente reconocidos podrán presentar o aus-	Los grupos independientes pueden presentar candidaturas, pero están sujetos a re-

piciar candidatos para las dignidades de elección popular. Pueden presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos.

quisitos diferentes de los que tienen los partidos, lo que dificulta su participación.

26 Derechos políticos: "elegir y ser elegidos,... presentar proyectos de ley al Congreso Nacional,... ser consultados en los casos previstos en la Constitución,... fiscalizar los actos de los órganos de poder público,... revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular..."

Ampliación de los derechos políticos, sobre todo la revocatoria de mandatos.

103 Consulta popular convocada por el Presidente o por el 8% del padrón electoral.

Estos mecanismos pueden ampliar las posibilidades de control social y obligar a la vez a que los planes de gobierno locales y la relación representantes-representados sean más democráticos.

106 Consulta local con æ partes de los concejales o consejeros, o con el 20% de los empadronados.

Pero pueden generarse situaciones de "inestabilidad" local en aquellos cantones de poca población o donde la pugna entre grupos de intereses sea muy enconada. Requiere el desarrollo de una cultura política del control social.

109—112

Revocatoria de mandato de alcaldes, prefectos o diputados de su elección por actos de corrupción o incumplimiento injustificado del plan de trabajo La iniciativa requiere

Por lo demás, resalta el hecho de que mientras se fortalece el control en el ámbito local, no existen mecanismos

por lo menos el 30% de empadronados.

Sólo puede solicitarse una vez dentro del mismo período, requiere mayoría absoluta.

equivalentes en la relación entre la población y el gobierno nacional.

20 Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación ineficiente de los servicios públicos.

Es importante, porque se recoge el derecho de los ciudadanos frente a las acciones u omisiones de los prestadores de servicios públicos, de los administradores de justicia y en general frente al poder.

22 El Estado será civilmente responsable en los casos de error judicial, por inadecuada administración de justicia, por los actos que hayan producido la prisión de un inocente o su detención arbitraria.

23, 47-54

Derechos civiles
Derechos colectivos

Se consagran los derechos individuales (subjetivos) más o menos en los mismos términos que en la Constitución anterior.

Adicionalmente se incorporan un conjunto de derechos colectivos, básicamente vinculados a los pueblos indígenas y negros, el medio ambiente y a los consumidores y a los "gru-

pos vulnerables" ("los niños y adolescentes, las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad, las que adolecen de enfermedades catastróficas de alta complejidad y las de la tercera edad. ... las personas en situación de riesgo y víctimas de violencia doméstica, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos").

83-

92 De los pueblos indígenas y negros: mantener, desarrollar y fortalecer su identidad; conservar la propiedad de las tierras comunitarias (exentas del pago de impuestos prediales); "participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras"; "ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente;... participar en los beneficios que esos proyectos reporten...";... "formular prioridades en planes y proyectos para el desarro-

En los derechos reconocidos a los pueblos indios y negros se encuentran algunos de los avances más importantes. Debería intentarse una lectura de los derechos, la participación y la ciudadanía a la luz de estos derechos alcanzados por los pueblos indios.

llo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y... recibir del estado un adecuado financiamiento"; "participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley".

-
- | | | |
|----|---|---|
| 31 | "El Estado estimulará la propiedad y la gestión de los trabajadores en las empresas, por medio de la transferencia de acciones o participaciones a favor de aquellos...". | La participación en el ámbito de las empresas... pero sólo en el accionariado. Una suerte de propiedad sin capacidad de decisión. |
|----|---|---|
-
- | | | |
|----|---|---|
| 34 | <u>La mujer:</u> "El Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a recursos para la producción y en la toma de decisiones económicas para la administración de la sociedad conyugal y de la propiedad". | La participación de la mujer con equidad. La participación en el ámbito familiar y doméstico.

Pero, también, una noción clara de participación en torno a dos ejes: toma de decisiones y acceso a recursos — podría extenderse a todo. |
|----|---|---|
-
- | | | |
|----|---|--|
| 45 | <u>La salud:</u> Sistema nacional de salud integrado "con las entidades públicas, autónomas, privadas y comunitarias del sector". Descentralizado, desconcentrado y participativo. | Participación en sectores específicos de las políticas públicas. Respecto a las organizaciones populares, solo las "del sector". |
|----|---|--|
-

52 **Protección a la niñez y la adolescencia:**

"Sistema nacional descentralizado de protección integral para la niñez y la adolescencia". "Su órgano rector de carácter nacional se integrará paritariamente entre Estado y sociedad civil y será competente para la definición de políticas".

Se añade, en este aspecto, la participación social paritaria en la definición de políticas. ¿Por qué no se actuó con el mismo criterio en otros aspectos?

53-54

Derechos de los discapacitados y de las personas de tercera edad.

No se establecen mecanismos ni criterios de participación.

55-61

La seguridad social:

Sistema nacional de seguridad social. Seguro Social obligatorio, bajo responsabilidad del IESS. Su órgano directivo estará "integrado tripartita y paritariamente por representantes de asegurados, empleadores y Estado".

El seguro social campesino será un régimen especial del seguro general obligatorio".

Se mantiene el sistema general obligatorio de la seguridad social. Se obliga al Estado a entregar los fondos y a respetar sus recursos. La participación de los afiliados (y de los empleadores) en el mismo esquema existente antes.

Seguros complementarios opcionales, "administrados por entidades públicas, privadas o mixtas".

63 **La cultura:** "El Estado garantizará el ejercicio y participación de las personas, en igualdad de condiciones y oportunidades, en los bienes, servicios y manifestaciones de las culturas del país...".

"Los intelectuales y artistas participarán, a través de sus organizaciones, en la elaboración de políticas culturales"

Participación en el disfrute o las prácticas de las culturas. Pero también participación en la elaboración de las políticas, aunque este derecho no alcanza al conjunto de la población. ¿Es que estamos en un esquema de participaciones sectoriales, pseudocorporativas?

68 **La educación:** Sistema nacional de educación, descentralizado y desconcentrado. "Los padres de familia, la comunidad, los maestros y

Se incluye la participación de todos los actores del proceso educativo, si bien los mecanismos y las formas no son enunciados. Obligación de rendir cuentas.

	los educandos participarán en el desarrollo de los procesos educativos".	Nótase que no se trata de la misma manera la participación en cada uno de los distintos "sistemas nacionales" que son creados por la Constitución.
70	Este sistema deberá rendir cuentas "periódicamente a la sociedad sobre la calidad de la enseñanza y su relación con las necesidades del desarrollo nacional".	
86	<u>Medioambiente:</u> Sistema nacional de áreas naturales protegidas.	Ninguna mención a la participación social.
91	<u>Acción social en defensa del ambiente:</u> "cualquier persona natural o jurídica, o grupo humano, podrá ejercer las acciones previstas en la ley para la protección del medio ambiente".	Derecho a la acción social para emprender medidas en defensa del ambiente.
92	<u>Derechos de los consumidores:</u> "El Estado auspiciará la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios, y adoptará medidas para el cumplimiento de sus objetivos".	Sí, pero, ¿por qué auspiciados por el Estado? ¿Hay dos "sistemas" de organizaciones sociales, uno de los cuales bajo tutela protectora del Estado?
Cap.6,93, 94, 95	<u>Garantías de los derechos.</u> Hábeas corpus. Hábeas data	Sobre todo, el derecho ser informado de cuanto a uno lo incrimine.

- 95 El amparo: "Cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad podrá proponer una acción de amparo...Mediante esta acción se requerirá...cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública que viole o amenace violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional". "También se podrá presentar acción de amparo contra los particulares, cuando su conducta afecte grave y directamente un interés comunitario, colectivo o un derecho difuso".
- 96 El defensor del pueblo: "para promover o patrocinarse el hábeas corpus y el amparo de las personas que lo requieran", etc.
-
- 146 Se podrán presentar proyectos de ley con el respaldo de la cuarta parte del 1% de los inscritos en el padrón
- El derecho de amparo, como posibilidad de acción social en defensa de los derechos. Puede ser presentado tanto contra el Estado cuanto contra "particulares".
- No se requiere la intermediación de los diputados ni de los partidos reconocidos. La atribución de los "movimientos sociales nacionales"

electoral y los movimientos sociales nacionales.

queda diferida a una futura ley.

235 Juntas parroquiales de elección popular y solamente rurales. "Su integración y atribuciones se determinarán en la ley".

Hay aquí un claro retroceso en cuanto a la posibilidad de espacios de participación social y ciudadana, pues la ley de régimen municipal y la ley de descentralización no establecían esta exclusividad rural (luego: esta exclusión urbana).

Por otra parte, aún cuando se reconoce este nivel de representación, no está claro cuál será su relación con las acciones y decisiones de los gobiernos seccionales autónomos.

236 Regímenes especiales: consideraciones demográficas y ambientales y distritos metropolitanos.

Esto es importante para las posibilidades de planificar el desarrollo local en ciertos espacios que presentan determinadas particularidades.