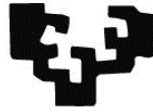


Participación, democracia y espacio público: Los Gabinetes Itinerantes en el Gobierno de Rafael Correa



Eulalia Flor Recalde
2017

eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y COMUNICACIÓN
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN

Participación, democracia y espacio público:
Los Gabinetes Itinerantes en el Gobierno de Rafael
Correa

Eulalia Flor Recalde

2017

Dirigida por: Dr. Rafael Ajangiz

Tabla de contenidos

| | |
|--|-----|
| Agradecimientos | 11 |
| Introducción | 15 |
| Metodología | 23 |
| a. Enfoque para la recolección de información..... | 28 |
| b. El manejo de las fuentes primarias | 30 |
| c. Estructura de la Tesis..... | 42 |
| | |
| Capítulo I | 47 |
| Democracia, participación, populismo | 47 |
| 1.1 Democracia: una breve caracterización | 47 |
| 1.1.1 Surgimiento de “otras” democracias | 52 |
| 1.1.2 Participación en nuevas democracias latinoamericanas..... | 57 |
| 1.1.3 Algunos mecanismos de participación instaurados en América Latina..... | 62 |
| 1.2 Participación ciudadana en las políticas públicas | 68 |
| 1.2.1 Niveles o grados de la participación | 71 |
| 1.3 El populismo: aparecimiento y mutación del concepto | 80 |
| 1.3.1 El trasfondo de América Latina..... | 91 |
| 1.3.2 Populismo y democracia | 95 |
| 1.3.3 Formas populistas negativas vs. positivas..... | 104 |
| 1.4 Los proyectos políticos en América Latina..... | 108 |
| 1.4.1 Proyecto político autoritario..... | 109 |
| 1.4.2 Proyecto político democrático-participativo | 110 |
| 1.4.3 Proyecto político neoliberal | 113 |
| 1.5 A manera de conclusiones del capítulo | 117 |

| | |
|--|-----|
| Capítulo II..... | 121 |
| Democracia, participación y populismo en Ecuador | 121 |
| 2.1 Ecuador: División Político Administrativa | 123 |
| 2.2 Contexto general de la democracia..... | 128 |
| 2.3 La participación en el marco normativo ecuatoriano..... | 135 |
| 2.4 El populismo en Ecuador | 145 |
| 2.5 La propuesta de Rafael Correa..... | 149 |
| 2.6 Los Gabinetes Itinerantes dentro de la propuesta del gobierno de Rafael Correa | 155 |
| | |
| Capítulo III Los Gabinetes Itinerantes | 157 |
| 3.1 Los Gabinetes Itinerantes como interfaz entre el Estado y la sociedad | 164 |
| 3.2 Los Gabinetes Itinerantes: Descripción del mecanismo | 169 |
| 3.2.1. Los diversos momentos de intercambio..... | 170 |
| 3.2.2 Agenda y compromisos | 174 |
| 3.3 Los Gabinetes Itinerantes: camino recorrido | 175 |
| | |
| Capítulo IV..... | 179 |
| Gabinetes Itinerantes: Análisis desde la experiencia ciudadana..... | 185 |
| 4.1 Análisis de los Gabinetes Itinerantes desde las funciones establecidas por el gobierno..... | 186 |
| 4.2 Análisis de los Gabinetes Itinerantes desde las funciones percibidas por las y los entrevistados | 203 |
| | |
| Capítulo V | 235 |
| Los Gabinetes Itinerantes: Análisis del compromiso estatal | 235 |
| 5.1 Los Consejo Sectoriales y los Compromisos Itinerantes..... | 237 |

| | |
|--|-----|
| 5.2. Análisis Sistema de Información y Gestión de Gabinetes Itinerantes..... | 240 |
| 5.3 Análisis información Consejo Sectorial de la Política Económica | 253 |
| Capítulo VI..... | 271 |
| Conclusiones | 271 |
| Bibliografía | 276 |
| Anexo 1: Mapeo Gabinetes Itinerantes: Feb. 2007 – Ago 2012..... | 300 |
| Anexo 2: Registro fotográfico..... | 301 |
| Índice de Cuadros | |
| Cuadro 1. Entrevistados primera fase | 31 |
| Cuadro 2. Entrevistados segunda fase | 36 |
| Cuadro 3. Tipo de elección por unidad territorial | 124 |
| Cuadro 4. Tipos de pobreza | 131 |
| Cuadro 5. Listado Gabinetes Itinerantes ejecutados. Período 2007-2012..... | 173 |
| Cuadro 6. Listado Gabinetes Itinerantes clasificados por regiones naturales. Período 2007-2012 | 175 |
| Cuadro 7. Funciones de los Gabinetes Itinerantes desde el gobierno y desde la población..... | 219 |
| Cuadro 8. Tipo de mecanismo que era considerado los GI..... | 222 |
| Cuadro 9. Tipo de cultura que promueven los Gabinetes Itinerantes ejecutados..... | 223 |
| Cuadro 10. Tipo de participación que se da en los Gabinetes Itinerantes..... | 224 |
| Cuadro 11. Seguimiento a peticiones /proyectos presentados en los Gabinetes Itinerantes..... | 225 |
| Cuadro 12. Efectos de los Gabinetes Itinerantes en las localidades..... | 225 |

| | |
|---|-----|
| Cuadro 13. Efectos de los Gabinetes Itinerantes en mecanismos de participación local..... | 226 |
| Cuadro 14. Percepciones respecto a diversos aspectos de los Gabinetes Itinerantes..... | 227 |
| Cuadro 15. Detalle de solicitudes registradas en los Compromisos Itinerantes..... | 241 |
| Cuadro 16. Motivos para descartar los Compromisos Itinerantes | 254 |
| Cuadro 17. Tipo de solicitudes registradas en los Compromisos Itinerantes..... | 260 |

Índice de Figuras

| | |
|---|-----|
| Figura 1. Escalera de participación de Arstein..... | 69 |
| Figura 2. Escalera de participación de Hart..... | 70 |
| Figura 3. Mapa del Ecuador..... | 120 |
| Figura 4. Mecanismos de participación según el marco legal ecuatoriano..... | 153 |
| Figura 5. Actores y relaciones en el campo e interfaz | 163 |
| Figura 6. Evolución de compromisos de Gabinetes Itinerantes. Mecanismos | 171 |
| Figura 7. Ejemplo inconsistencia en sistema de registro de Compromiso Itinerante 1 | 244 |
| Figura 8. Ejemplo inconsistencia en sistema de registro de Compromiso Itinerante 2 | 244 |

Índice de Gráficos

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1. Función de los Gabinetes Itinerantes..... | 207 |
| Gráfico 2. Percepción del Presidente de la República..... | 209 |
| Gráfico 3. Percepción del Gabinete de Ministros y Secretarios de Estado..... | 210 |
| Gráfico 4. Percepción de los Gobiernos locales | 213 |
| Gráfico 5. Efectos de los Gabinetes Itinerantes | 217 |
| Gráfico 6. Seguimiento a los compromisos | 218 |
| Gráfico 7. Compromisos Itinerantes. Consejo de Política Económica | 248 |
| Gráfico 8. Compromisos Itinerantes. Consejo Sectorial Política Económica..... | 253 |
| Gráfico 9. Compromisos Itinerantes por Instituciones que forman parte del Consejo Sectorial de Política Económica | 253 |
| Gráfico 10. Evolución de los Compromisos Itinerantes | 258 |

*Participación, democracia y espacio público:
Los Gabinetes Itinerantes en el Gobierno de Rafael Correa*

Agradecimientos

Aún hoy me parece irreal estar escribiendo los agradecimientos de la tesis doctoral. Ha transcurrido un largo camino para llegar hasta aquí, más de una década después de obtenido el DEA. Estar en este punto es gracias a un grupo de personas que de diversas formas y en distintos momentos me han acompañado, sería muy largo enunciarlas a todas, sin embargo, no puedo dejar de mencionar a unas pocas.

A mi director Rafael Ajangiz, quien con su paciencia y generosidad humana y profesional ha estado dándome caña e infundiéndome confianza. Realmente ha sido una gran fortuna haberme nutrido de su experiencia y conocimientos.

Al Departamento de Ciencia Política y Administración de la UPV por acogerme en tres ocasiones y brindarme las facilidades logísticas sobre todo, abrirme un espacio académico enriquecedor a través de los docentes y los doctorantes con quienes tuve la suerte de compartir charlas, conferencias y demás actividades académicas y personales.

Un gracias a Ana Lucía Torres, Analu, con quien emprendimos hace más de cinco años el primer esfuerzo por conocer más de los Gabinetes Itinerantes (GI). Parte de esta tesis le debo a ella, a ese compartir...

Al Comité de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, que me brindó el primer apoyo

económico para iniciar algo que terminó constituyendo mi tesis doctoral.

A dos personas que físicamente ya no están aquí, pero que con sus palabras de aliento creyeron que esto podía llegar: A Alfonso, colega y amigo, y a Eulalia, mi madre, cuya fe y amor fueron inmensurables y quien me inculcó que los límites los establece una y que debemos ser constantes para concluir con lo que se inicia.

A Álvaro por su valioso apoyo para mejorar y profundizar el documento.

A las personas que junto a mí participaron en los GI, y a todos quienes accedieron a conversar y brindarme sus percepciones a través de entrevistas y diálogos. Especialmente, a Vanessa, Xavi y Maritza, quienes me facilitaron información, archivos documentales y fotográficos.

Un especial agradecimiento a Sofia y Sarah, mis adoradas hijas, quienes son mi principal orgullo y con quienes he tenido el gran privilegio de poder compartir y discutir el trabajo. Su existencia es mi mayor estímulo, pues constituyen el referente al que no puedo ni podía fallar.

Esta experiencia me ha demostrado que en cualquier proceso importa el tiempo, pero más importante es llegar a la meta y que el sacrificio es poco cuando mirando atrás constatamos que solo se avanza cuando se cierran círculos...

Quito, abril de 2017

La experiencia es una lámpara
tenue que sólo ilumina a quien la sostiene.

Louis-Ferdinand Céline

Nunca cesaremos de explorar y el
fin de todas nuestras exploraciones será
llegar al lugar de donde empezamos y
conocerlo por primera vez.

T. S. Elliott

*Participación, democracia y espacio público:
Los Gabinetes Itinerantes en el Gobierno de Rafael Correa*

Introducción

En América Latina, la década de los 80 fue llamada por la CEPAL “la década perdida” debido al estancamiento económico, expresado en elevados niveles de inflación, altos endeudamientos externos y decrecimientos del PIB. Se produjo, además, una ola privatizadora en la región y se impulsaron y establecieron sistemas económicos neoliberales que ampliaron las brechas entre ricos y pobres. En ese contexto surgieron una serie de movimientos sociales y propuestas de gobiernos críticos a los postulados del neoliberalismo.

Respecto a los procesos democráticos en Latinoamérica, desde finales del siglo pasado se fueron planteando propuestas innovadoras de cara a lograr una vinculación de los gobiernos con la sociedad, como una respuesta societal frente al período más duro vivido a través de los gobiernos neoliberales; así, fue a través de la participación y la movilización social que se generaron resistencias al modelo y lo hicieron retroceder en distintos países de la región, generando cuestionamientos desde la base y condiciones para que sea replanteado.

Esta posición se consolidó en los procesos de reforma constitucional de Venezuela, Bolivia y Ecuador, donde se profundizó el debate sobre democracia y participación, así como el papel que debía jugar el Estado para fomentarla. En este mismo marco, algunos de estos nuevos gobiernos plantearon propuestas innovadoras con el fin de acercar su gestión a la población; algunos ejemplos de estas

son, entre otros, los Presupuestos Participativos en Brasil, los Centros Comunales Zonales en Uruguay, los Consejos Comunales en Colombia y Venezuela, los Comités Vecinales en México y los Gabinetes Itinerantes en Ecuador.

También se avanzó de manera significativa en la integración latinoamericana a través del bloque económico llamado Mercado Común del Sur, MERCOSUR¹; la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); adicionalmente, se crea la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA); la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR); la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)²; y el Banco del Sur, entre otras formas de integración.

Sin embargo, algunos de estos gobiernos, como los de Venezuela, Bolivia, Argentina y Ecuador, han sido calificados como “populistas” por analistas políticos y sectores opositores, precisamente por llevar al espacio público su gestión cotidiana.

1 Bloque económico compuesto por países de América del Sur, formado originalmente por cinco países: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, luego Venezuela (2012), luego se asociaron Chile, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y, por último, los países observadores Nueva Zelandia y México.

2 Creado en el 2011 como mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política. Su membresía incluye a los 33 países de América Latina y el Caribe.

En Ecuador, en particular, la participación y movilización social de diferentes movimientos, liderados, entre otros, por el Movimiento Indígena, generaron un ambiente simbólico necesario e instalaron en el imaginario colectivo la necesidad de cambios políticos, económicos y sociales de significación. Como afirma Ricardo Peñafiel (2009: 198), refiriéndose a este mismo período,

no se puede entender el contexto político actual de América Latina y la toma de poder de la izquierda sin tener en cuenta las movilizaciones de las décadas precedentes tales como los “estallidos populares” en Argentina, la guerra del gas en Bolivia, “las protestas nacionales” en Chile, o las movilizaciones de los “forajidos” en Ecuador.

En esta línea, en enero de 2007, con el triunfo del economista Rafael Correa, se da inicio a un nuevo gobierno que surge como una respuesta concreta frente al período de inestabilidad y crisis económica, política y social, marcado por la corta presencia de cuatro presidentes de la República en nueve años.

La ruptura de la población con los partidos políticos tradicionales abrió la posibilidad de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, pues la mediación de estos partidos políticos perdía fuerza y legitimidad al no haber respondido –en la práctica– a lograr un vínculo con la población ni a cumplir sus promesas de campaña. Por ello, las expectativas ciudadanas volcaron así sus deseos de estabilidad democrática en este nuevo gobierno: Rafael Correa significó una esperanza donde tenía cabida la voz del “pueblo”; los énfasis de su campaña fueron que provenía de una familia humilde, que estaba contra las élites políticas que tradicionalmente habían accedido al poder, que su gobierno sería una verdadera Revolución Ciudadana. Luego de su triunfo en la segunda vuelta electoral, con el

56,67% de los votos válidos, el 26 de noviembre de 2006, manifestó: “Después de muchos años de tinieblas, nos pudieron robar muchas cosas, pero no nos robaron la esperanza y hoy esa esperanza ha vencido”.

Sin embargo, la herencia del neoliberalismo³ dejó un Estado débil, espectador del desarrollo del país y sin vínculo con la sociedad. La apuesta del gobierno de Rafael Correa se basó entonces en la recuperación de algunas capacidades estratégicas del Estado: planificación, rectoría, desarrollo normativo, regulación y control, con miras a un modelo de gestión eficiente, descentralizado y participativo, partiendo de la premisa de que no es posible lograr un cambio en el modelo de desarrollo si no se transforman las instituciones –tanto el aparato estatal como las reglas de juego– y los principios de acción del Estado (SENPLADES, 2011).

Se atisbaban en el horizonte políticas de desarrollo y planificación con planteamientos hacia una mayor participación de la sociedad civil. Estas tenían como pilar los planteamientos de la Constitución de 2008, la cual inicia con el reconocimiento de que Ecuador es un “Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada”.

3 Sobre todo en lo que se refiere a procesos de desestatizaciones, privatizaciones, desregulación del mercado y reforzamiento de las élites en el poder.

En el mismo artículo de la Constitución se establece que “la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”. Claramente, este principio constitucional marca la pauta para repensar los hechos concretos en torno a las formas de vinculación entre el Estado y la sociedad, así como la participación del pueblo al otorgarle supremacía en el ordenamiento de estas relaciones, cuando al mismo tiempo se constata la desarticulación de las organizaciones sociales y su incidencia en la toma de decisiones.

En este marco, el actual gobierno nacional ha puesto en marcha una serie de espacios de interacción y mecanismos de participación, algunos nuevos o reformulados, como una forma de hacer una política de mayor cercanía con la población. Destacan las consultas populares, los consejos de planificación, los sistemas de participación local, el presupuesto participativo y las veedurías. Como parte de ello, desde el inicio de su gobierno, Rafael Correa planteó una manera innovadora de trabajar con su equipo de ministros y secretarios de Estado, e instauró los así denominados Gabinetes Itinerantes⁴ (GI), como una iniciativa para acercar la gestión del

4 Los Gabinetes Itinerantes son un mecanismo y espacios de trabajo creados por el Gobierno del presidente Rafael Correa, en los cuales una vez al mes, el presidente y los ministros de Estado se trasladan a diversos lugares del Ecuador y, en cuatro momentos, claramente diferenciados, tienen distintos intercambios con las autoridades locales y la población. En uno de estos momentos se generan los llamados Compromisos Itinerantes sobre la base de las solicitudes que realiza la ciudadanía y que los ministros consideran pertinentes.

Estado a la comunidad, con el fin de promover la credibilidad de los ciudadanos en las instituciones públicas y la articulación entre el Gobierno central y las entidades provinciales y locales. Al mismo tiempo, estos espacios pretendían ser una forma de generar presencia por parte del Estado en lugares históricamente excluidos o marginados del vínculo con las entidades estatales.

El objeto de esta investigación doctoral, los GI, es por tanto clave para entender/interpretar este nuevo enfoque gubernamental que es similar a otros que se están dando en América Latina dentro de los procesos de democratización y relegitimación de las instituciones formales.

El análisis teórico conceptual de los GI se revela complejo, de una parte, por ser un mecanismo nuevo y distinto de vinculación entre la sociedad y el Estado y, por otra parte, porque la literatura académica existente sobre estos nuevos espacios de interrelación está poco desarrollada. En esta medida, la investigación propone una lectura crítica de los GI como posibles espacios estratégicos de gobernabilidad donde existe un gran potencial para la democratización de la vida pública. Tomando en cuenta lo mencionado, se busca comprender los GI mediante una investigación empírica con una mirada teórico conceptual desde la información oficial, planteando una aproximación desde cuatro perspectivas de relacionamiento del Estado con la sociedad: democracia, participación, populismo y nuevas interfaces de vinculación entre Estado y sociedad.

Por otra parte, debido a que se pretende constituir un espacio diverso de interacción entre el Estado y la sociedad, a través de la presente investigación se busca conocer, desde las voces de la

ciudadanía, la percepción que esta tiene de los GI, tomando en cuenta que ha sido un mecanismo que se ha mantenido regularmente a lo largo de todos los años de la gestión de Rafael Correa. Se considera que un análisis desde la visión de las poblaciones permitirá conocer y aportar tanto a académicos, estudiantes o agentes políticos informaciones sobre estos espacios de vinculación entre el Estado y la sociedad, y dirimir si efectivamente fortalecen procesos de participación y algún tipo de democracia –representativa, consultiva, deliberativa–, o, más bien, si se trata de un mecanismo político de relacionamiento de corte populista.

Con el acercamiento propuesto, este estudio pretende ser una contribución al análisis de las prácticas de gobierno para acercar su gestión a la gente y las repercusiones de las mismas en las localidades en las que estas se desarrollan. En un contexto, como ya lo señalamos, en el cual los partidos políticos habían perdido el vínculo privilegiado con las poblaciones. Se piensa relevante una investigación que permita un mejor entendimiento de nuevas formas de vinculación entre la sociedad y el Estado, no solo a partir de un análisis teórico, sino complementado con una reflexión sobre las percepciones de las poblaciones mismas y desde la información generada por el propio Gobierno.

En resumen, el objetivo general que se ha planteado es analizar los GI a la luz de la discusión sobre las nuevas formas de vinculación entre el Estado y la sociedad y su correlación con cierto tipo de, las así llamadas, democracias participativas y el populismo, contrastando la visión del Gobierno con la de la población.

Objetivos específicos

- Analizar evaluativamente los GI como forma de participación social y la calidad de estos como aporte a la relación entre sociedad y Estado.
- Aportar elementos de valoración y comprensión sobre una nueva forma de hacer política del Gobierno nacional y dar pistas para lecturas sobre el momento de cambios que está atravesando el país marcado por una nueva forma de relación entre Estado-Sociedad.
- Analizar desde la opinión de la ciudadanía los GI, como un medio para acercar la gestión del Gobierno a la población y verificar si corresponde a un mecanismo de fortalecimiento de un cierto tipo de democracia participativa o bien a una nueva forma de populismo.
- Contrastar el planteamiento de los GI desde el Gobierno en contraposición con la percepción de la ciudadanía.

El análisis se ha enmarcado en un período que va desde 2007, año en el que inició el primer período presidencial de Rafael Correa y que también coincide con la puesta en marcha del mecanismo estudiado, hasta finales de 2012, que corresponde prácticamente al final del segundo período constitucional para el cual fue elegido Rafael Correa, quien, en ese momento, ya constituía el favorito en las elecciones de febrero de 2013, hecho que se ratificó con su triunfo en la primera vuelta, prorrogando de esta manera su gobierno hasta 2017.

Metodología

En esta investigación se ha realizado un análisis en el que se combina una reflexión teórica alrededor de la temática estudiada con un estudio del caso ecuatoriano, lo que permitió que la realidad encontrada sea tratada con la profundidad necesaria, a la vez que se pone en juicio los aspectos teóricos a la luz de los elementos de la realidad indagados.

La discusión teórica y conceptual de este estudio se enfoca en tres conceptos fundamentales: democracia y algunas de sus nuevas expresiones, como democracia representativa, democracia participativa, gobierno abierto; participación y populismo. Y la concepción de nuevas interfaces de vinculación entre Estado y sociedad.

Con respecto a la concepción de democracia, existe una amplia y larga discusión que históricamente ha sido tratada desde varios campos que no pueden ser analizados a profundidad en el marco de esta investigación. Estos campos incluyen las así llamadas Ciencias Humanas y Sociales, centrados en la Filosofía, la Sociología y las Ciencias Políticas. A tono con los cambios políticos que han experimentado los países del continente americano, ciertas perspectivas que surgen en la segunda mitad del siglo XX, en lo que se ha denominado *corrientes teóricas contra hegemónicas*, han venido a “liderar” distintos tipos de democracias que cuestionan el neoliberalismo como régimen político y buscan romper la exclusión

política, social y étnica que ha caracterizado a las sociedades actuales. Se hace referencia a varios autores, entre ellos; Max Weber, Robert Dahl, Joseph Shumpeter, Jürgen Habermas, Boaventura de Sousa Santos, Norberto Bobbio, Pedro Ibarra, Guillermo O'Donnell, Joan Subirats, Evelina Dagnino, Alberto Olvera, Aldo Panfichi.

Se debe indicar que, en este marco, el tema de participación, si bien es contemporáneo, no por ello ha dejado de suscitar amplios debates respecto a su importancia, caracterización y el rol que juega en los gobiernos emergentes en las nuevas democracias ligadas al socialismo siglo XXI⁵. En América Latina existen procesos notables de gestión participativa del Estado, que dan cuenta de esfuerzos nacionales y tendencias regionales, encontrándose el Ecuador junto con Bolivia como los más representativos.

Hay que señalar, al respecto, que el debate sobre democracia y participación no es homogéneo ni está agotado. Se encuentran variedad de argumentos que emergen desde los movimientos sociales y la acción contenciosa que lucha por la inclusión, deliberación, consenso, interculturalidad, etc. Por esta razón, en esta investigación,

5 Tema instalado en el debate público a partir de 2005 por el entonces Presidente de Venezuela Hugo Chávez y retomado por otros presidentes sudamericanos como Evo Morales, Bolivia y Rafael Correa, Ecuador. Al respecto puede consultarse a José María Tortosa (2008), H. Dieterich (2002), Atilio Borón (2008: 1) quien busca aportar con algunos elementos para su comprensión, aludiendo que: “las formas específicas que asumirá su construcción serán muy variadas y resultantes de la lucha de los pueblos más que de cuidadosas disquisiciones conceptuales o de directivas emitidas por un comando central”.

si bien se adopta una posición epistemológica definida, se reconoce la importancia de diversos enfoques sobre la democracia que aportan elementos importantes que tienen relación con el eje temático de la misma. Para dar cuenta de ello se han seleccionado como autores centrales: Jürgen Habermas, Boaventura de Souza Santos, John Cameron, Yanina Welp y otros que reflexionan sobre la realidad latinoamericana y ecuatoriana como Leonardo Avritzer, Franklin Ramírez, María Cristina Reigadas, etc. Sobre participación, las diversas formas o mecanismos de clasificarla, su relación con políticas públicas, se hace referencia a Sherry Arstein, Roger Hart, Vivien Lowndes, Noel Roth, Martín De Lellis, Manuel Canto Chac, Nora Cunill, Fabio Velásquez y Esperanza González.

Sobre populismo, la selección bibliográfica incluye clásicos como Torcuato Di Tella, Gino Germani, y contemporáneos como Roger Bartra, Ernesto Laclau y Amparo Menéndez-Carrión, además de autores ecuatorianos que han profundizado en este tema como Carlos De la Torre, Felipe Burbano de Lara, Agustín Cueva y Rafael Quintero entre otros.

El debate teórico conceptual en torno a prácticas de llevar la gestión del Estado a la población (en el lenguaje gubernamental, los sectores desposeídos identificados, a veces, con el pueblo) es restringido. Por ello, cuando abordamos los GI, planteamos una aproximación desde la perspectiva teórica de nuevas “interfaces”⁶ de

6 Según Isunza (2006), se denomina interfaz socioestatal a los espacios que se producen de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente.

vinculación entre Estado y sociedad como fundamento para entender la democracia y participación en el nuevo contexto político del Ecuador.

Para el estudio de caso, en esta investigación se han utilizado métodos cualitativos⁷ para analizar la gestión y el posicionamiento (en el ámbito de la sociedad local) gubernamental, en la perspectiva de hacer un acercamiento a la *dimensión subjetiva* de la política, es decir:

- Hacer visible las representaciones y percepciones de la población local sobre las actividades gubernamentales; en otras palabras, comprender cómo y a partir de qué elementos se construye localmente la interpretación colectiva de los denominados “Gabinetes Itinerantes”.
- Identificar las contradicciones que ocurren entre el discurso del Gobierno sobre su acción y las percepciones locales de los ciudadanos de las acciones del Gobierno (entendida esta última como “la obra pública”).
- Analizar la información disponible generada desde el Gobierno respecto a los “compromisos itinerantes” que se definen en los Gabinetes y pasan a ser parte del Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática, SIGOB⁸.

7 A decir de Kirk y Miller “la investigación cualitativa es un fenómeno empírico, localizado socialmente, definido por su propia historia, no simplemente una bolsa residual conteniendo todas las cosas que son “no cuantitativas” (1986: 10).

8 Actualmente Centro de Gestión Gubernamental (CEGE).

La investigación contempla la ubicación contextual del objeto de estudio, el mecanismo de los Gabinetes, dentro de un proceso de gobierno que trastoca el sistema gubernamental convencional y de un momento histórico de quiebre marcado por una nueva Constitución emitida en el año 2008 y una reforma normativa extendida no conocida en Ecuador desde la Revolución Liberal de 1895. Se recoge el planteamiento de Paulo Motta (2012) sobre la necesidad de contar con una perspectiva histórica y contextual en el análisis para lograr la comprensión de un hecho social.

Uno de los ejes fundamentales de esta investigación se centra en una serie sistemática de entrevistas realizadas a informantes clave en algunas de las más importantes localidades en las que se han realizado los Gabinetes Itinerantes. A partir de los testimonios de los y las entrevistadas se pretende (en base del análisis precedente) interpretar los procesos de transformación y/o continuidad en las relaciones entre el Estado y la sociedad a partir de un hecho concreto.

Como ya se ha insinuado, a través de este acercamiento metodológico se busca lograr una aproximación a la visión que desde la población existe de la obra del Gobierno de Correa, más allá de las encuestas de percepción que regularmente realiza el régimen. Este acercamiento a la visión de la población local se ha logrado mediante un sistemático trabajo de campo que, en el caso de la autora de esta investigación, ha sido posible por el acompañamiento personal a los Gabinetes Itinerantes, aunado a la realización de entrevistas en profundidad a ciertos actores locales (informantes clave) sobre la base de un cuestionario semiestructurado que ha sido complementado con visitas a determinadas localidades que serán ampliamente identificadas en la investigación.

Se debe recalcar que, más allá de las entrevistas, se ha realizado un diálogo abierto y horizontal con algunos actores locales y ciertos funcionarios del Gobierno que participaron en los GI. A través de estos distintos mecanismos se intenta desentrañar el proceso de construcción de espacios de articulación y mecanismos instaurados por el Gobierno Nacional de la acción gubernamental para “llegar” a la población, en el entendido de que la “llegada de la obra pública” es la que legitima la acción gubernamental y abre el campo de entendimiento para las problemáticas ligadas a la participación y a la democracia.

a. Enfoque para la recolección de información

Respecto a la obtención de información, se ha empleado una combinación de fuentes secundarias y primarias para poder acceder tanto a una información ordenada al uso del mecanismo, a través de los propios diseños e informes de aplicación elaborado por sus protagonistas y comunicadores, como a una impresión directa del hecho estudiado, a través de la percepción de los participantes en los GI.

Se debe indicar que en esta investigación se ha buscado complementar la información de base, obtenida en el trabajo de campo, con el análisis de fuentes secundarias. Al respecto, se ha realizado una revisión y selección bibliográfica (libros, artículos, tesis, artículos de prensa impresos y digitales) de la literatura especializada en los temas sobre los que versa esta investigación: espacios y mecanismos de participación, modelos de democracia y gestión del Estado en un contexto regional cambiante, porque ello permite

reflexionar –entre otros aspectos– sobre las prácticas, tanto del Gobierno como de la ciudadanía para incidir en la gestión estatal y en la aplicación de nuevos mecanismos para el intercambio entre los actores sociales y el Gobierno.

La investigación, además de los estudios académicos, se ha basado en diversos estudios, memorias, artículos, notas de prensa, documentos oficiales producidos desde el Gobierno y la sociedad civil. Adicionalmente, se han utilizado otro tipo de fuentes secundarias para describir y analizar los marcos normativos y algunas políticas públicas vigentes en el Ecuador.

En lo que respecta al análisis de contenido de las políticas públicas, la información está centrada en los planes de desarrollo del gobierno (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, Plan Nacional de Descentralización, Zonas, Distritos y Circuitos).

Paralelamente, se realizó un análisis de la propuesta del Gobierno Nacional sobre los GI, los objetivos, los participantes y el funcionamiento del mismo, así como de los Compromisos Itinerantes a partir de los documentos oficiales a los que se tuvo acceso sea impresos o digitalmente. Sobre estos documentos se ha hecho un análisis crítico de contenido para poder establecer el alcance de las propuestas analizadas.

Para los marcos normativos, la investigación se centró directamente en las dos últimas constituciones de la República del Ecuador, la aprobada en Riobamba el 5 de junio de 1998 y la última aprobada en Montecristi el 28 de septiembre de 2008, el Código

Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)⁹ y el Código de la Democracia¹⁰, documentos que se encuentran publicados en la red.

b. El manejo de las fuentes primarias

Como ya se señaló precedentemente, un eje fundamental en esta investigación fue la obtención de información a través de entrevistas de personas que habían participado en al menos un GI. Se privilegió este enfoque cualitativo por considerar que nos posibilita explorar de mejor forma los significados, actitudes y las representaciones sociales y de esta manera realizar una aproximación comprensiva e interpretativa de este mecanismo concreto, contextualizado por algunos agentes sociales, siguiendo la concepción kantiana:

El pensamiento filosófico de Kant (1724-1804), especialmente su *Crítica a la razón pura* (1781), supone una ruptura con el objetivismo cartesiano y una apuesta por un modelo de racionalidad humana (conocimiento), en el que adquieren relevancia la interpretación y la comprensión (en tanto procesos mentales que organizan las impresiones que registran los sentidos (Valles, 1999: 9).

Además, esta mirada cualitativa posibilita estudiar y rescatar especificidades, particularidades de los diversos hechos, en este caso

9 <http://www.pichincha.gob.ec/transparencia/ano-2014/category/22-normas-de-creacion.html?download=5:codigo-organico-de-ordenamiento-territorial-autonomia-y-descentralizacion>.

10 https://cne.gob.ec/documents/lotaip/2.informacion_legal/base_legal/ley_organica_electoral_-_codigo_de_la_democracia.pdf.

del contexto geográfico y cultural de los sitios donde se realizaron los GI.

Se ha considerado que valorar la interpretación que los participantes, al mismo tiempo actores, en este mecanismo no implica abordar de modo subjetivo la participación y la relación entre Estado y sociedad en esta investigación, sino considerar una perspectiva relacional, interactiva. Implícitamente, con esta valoración se estaría cuestionando la visión atomizada del individualismo metodológico, optando a favor de las nuevas propuestas que privilegian las características de las relaciones de los actores para explicar los fenómenos sociales, en otras palabras, se busca destacar las interacciones entre los actores dentro del contexto relacional en los que actúan y así tratar de entender cómo el carácter de las relaciones puede incidir en la percepción, las creencias y en las mismas acciones que despliegan (Tilly, 1991).

Con estas consideraciones, se inició el trabajo de campo en ocho provincias del país¹¹: Imbabura, Azuay, Morona Santiago, Los Ríos, Manabí, Cotopaxi, Pichincha y Bolívar, pertenecientes a las regiones: Costa, Sierra y Amazonía. Los datos recolectados para esta investigación se obtuvieron, en una primera fase, durante mayo a septiembre de 2012. La selección de las localidades partió de aquellos lugares donde se habían realizado los GI y buscando que estén

11 Para ubicar el espacio geográfico, hay que señalar que el Ecuador está dividido política-administrativamente en 24 provincias y cuatro regiones: Sierra, Costa, Amazonía y la insular de Galápagos.

representadas tres regiones geográficas del país: la Sierra, la Costa y la Amazonía.

Se realizó un primer acercamiento a lugares donde se efectuaron GI y se contactó a líderes comunitarios o representantes de gobiernos autónomos parroquiales con quienes se mantuvo reuniones para darles a conocer el objetivo del proyecto de investigación y el uso que se haría de la información requerida, la vinculación con una entidad académica (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)¹², con el fin de lograr su apoyo y ayuda para poder contactar a los ciudadanos y/o autoridades que hayan participado en al menos un gabinete itinerante.

Una vez efectuado el contacto inicial se visitó cada lugar donde se efectuaron los GI para realizar una observación participante, sobre todo de los sitios (plazas, escuelas, colegios, coliseos) donde se efectuaron los intercambios entre el Gobierno y la población dentro de cada localidad.

En los diversos lugares seleccionados se realizaron entrevistas semiestructuradas a profundidad a informantes clave como ciudadanos comunes, representantes de organizaciones sociales y autoridades locales.

En el momento de seleccionar los criterios para definir las personas y su perfil, se consideró que las técnicas cualitativas no

12 La investigadora está vinculada como docente-investigadora de planta a esta Universidad desde 1999.

buscan una representación estadística, sino más bien estructural, es decir, que cada persona se exprese por quien es socialmente; en consecuencia, se estableció el perfil en base a una variable determinante: la participación en un gabinete itinerante. Sin embargo, no se consideraron las variables que usualmente se utilizan en estudios sociales, como son edad, sexo, situación socioeconómica, dado que en las conversaciones iniciales se constató que para la participación en estos espacios no eran variables determinantes, aunque para el análisis si se tomó en cuenta las condiciones de género, edad y tipo de vinculación laboral.

En esta primera fase se ejecutaron 24 entrevistas que corresponden a 18 hombres y 6 mujeres, realizadas a distintas personas provenientes de 8 provincias y que han participado en 25 diferentes gabinetes realizados en 15 provincias. La mitad de los entrevistados estaban en el momento de la entrevista cumpliendo funciones de representación política o representando a organizaciones de la sociedad civil, la otra mitad eran ciudadanos comunes.

Cuadro 1. Entrevistados primera fase

| No. | SEXO | FUNCIÓN | CIUDAD | PROVINCIA | GABINETES EN LOS QUE PARTICIPARON |
|-----|------|---------------------|-----------|-----------|-----------------------------------|
| 1 | M | Ciudadano | Cuenca | Azuay | Zamora y Saraguro |
| 2 | M | Ciudadano | Gualaceo | Azuay | Gualaceo |
| 3 | F | Concejala | Gualaceo | Azuay | Sígsig y Gualaceo |
| 4 | M | Ciudadano | Cuenca | Azuay | Salcedo, Gualaceo y Sucúa |
| 5 | M | Gobierno Parroquial | Chillanes | Bolívar | Caluma |
| 6 | M | Gobierno | Latacunga | Cotopaxi | Pujilí |

*Participación, democracia y espacio público:
Los Gabinetes Itinerantes en el Gobierno de Rafael Correa*

| | | | | | |
|----|---|---------------------------------------|--------------------|-----------------|----------------------------------|
| | | Parroquial | | | |
| 7 | M | Gobierno Parroquial | Maldonado | Esmeraldas | San Lorenzo y Borbón |
| 8 | M | Presidente Comunidad | San Pablo del Lago | Imbabura | Otavaló |
| 9 | M | Ciudadano | San Pablo del Lago | Imbabura | Otavaló |
| 10 | M | Jefe Político | Atuntaqui | Imbabura | Atuntaqui |
| 11 | M | Presidente Junta | Atuntaqui | Imbabura | Otavaló, Atuntaqui |
| 12 | F | Ciudadana | Ricaurte | Los Ríos | Ricaurte |
| 13 | M | Gobierno Parroquial | La Esmeralda | Los Ríos | Caluma |
| 14 | F | Gobierno Parroquial | La Esmeralda | Los Ríos | Caluma y Babahoyo |
| 15 | F | Ciudadana | Portoviejo | Manabí | Portoviejo |
| 16 | F | Representante Organización Productiva | Manta | Manabí | Portoviejo |
| 17 | F | Ciudadana | Portoviejo | Manabí | Portoviejo |
| 18 | M | Presidente Junta Cívica | Los Esteros | Manabí | Sabatinas |
| 19 | M | Ciudadano | Macas | Morona Santiago | Sucúa y Macas |
| 20 | M | Presidente Federación Barrios | Macas | Morona Santiago | Sucúa y Macas |
| 21 | M | Presidente Organización Indígena | Macas | Morona Santiago | Macas |
| 22 | M | Ciudadano | Macas | Morona Santiago | Sucúa, Gualaquiza y Macas |
| 23 | M | Vicepresidente Organización Indígena | Sucúa | Morona Santiago | Sucúa |
| 24 | M | Ciudadano | Santiago | Morona Santiago | Quito, Tabacundo, Cayambe, Tena, |

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | Quijos, Lago Agrio, Orellana, Puyo |
|--|--|--|--|--|--|

FUENTE: Equipo Investigación sobre la base de entrevistas realizadas.
ELABORACIÓN: Investigadora.

Para la elaboración de la guía de entrevista se consideró, paralelamente, la información elaborada y difundida por organismos públicos respecto a los Gabinetes como la opinión general acerca de los gabinetes, el tipo de participación, resultados o cambios en las localidades, el seguimiento a las demandas si las hubiere, los aspectos positivos y aspectos negativos, etc., que permiten describir la experiencia de las personas entrevistadas.

El cuestionario básico fue estructurado previamente en base a los objetivos de la investigación, incluyendo temáticas, categorías y conceptos que salieron de la revisión teórica conceptual realizada, así se centró en:

- Tipo de participación de la población.
- Gestión en el ámbito nacional y local.
- Mecanismos de información, transparencia y de rendición de cuentas.
- Tipo de función que perciben cumplen los Gabinetes Itinerantes.
- La percepción que hay hacia el Presidente, hacia su Gobierno en general y hacia el Gabinete ministerial.
- Las expectativas que generan los Gabinetes.
- Los efectos que puedan tener los Gabinetes en las localidades donde se han efectuado y en su población (turismo, obras de infraestructura, entre otras).

Sin embargo, en el desarrollo de las entrevistas se fueron incorporando preguntas y temas de indagación que el/la entrevistado/a asociaba en su testimonio. Las entrevistas fueron realizadas directamente por la investigadora en los sitios seleccionados con los criterios ya señalados. Por ello, la calidad de la información es de su exclusiva responsabilidad.

El trabajo de campo se fijó en la primera fase, tal como ya se señaló, de febrero a octubre de 2012. Sin embargo, en mayo de 2014 se hizo una nueva recolección de información a través de un grupo focal y entrevistas con algunos representantes de gobiernos locales que habían iniciado su gestión en este año; es decir, existió un lapso de dos años (2012-2014) entre la primera y la segunda muestra, y se buscó “ratificar o no” algunas de las tendencias que salieron del primer grupo de entrevistas, es decir, este nuevo acopio tuvo como propósito dar cuenta de cambios dentro del mecanismo o en la percepción de la población.

Vale señalar, en cualquier caso, que la profundidad del segundo grupo no fue la misma, debido, sobre todo, a que la gente se mostró menos dispuesta a hablar sobre el tema y que, cuando accedieron a hacerlo, fueron menos abiertos e incluso solicitaron mayor confidencialidad respecto a las opiniones emitidas debido a que el contexto político-institucional había variado. Tornándose más conflictivo.

Por todas estas consideraciones, se trabajó con un esquema más cerrado, armado sobre las principales categorías de análisis y

considerando los resultados obtenidos del primer grupo de entrevistados.

Las diez categorías usadas en este segundo grupo fueron las siguientes:

1. Tipo de cultura que se promueve en los GI.
2. Tipo de participación que se da en los GI.
3. Tipo de mecanismo según su percepción.
4. Percepción sobre gestión del Gobierno nacional.
5. Percepción sobre gestión del Gobierno local.
6. Percepción del Presidente en los Gabinetes Itinerantes.
7. Percepción del Gabinete ministerial dentro de los Gabinetes Itinerantes.
8. Seguimiento a peticiones y/o proyectos presentados.
9. Efectos en las localidades donde se realizan los GI.
10. Efectos en mecanismos de participación local.

Algunas de las principales características de este grupo de veinticuatro informantes son que el 20% lo constituían mujeres, el 42% eran autoridades elegidas por votación popular para algún cargo dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's), el 17% pertenecían a organizaciones populares, y únicamente el 30% había participado en al menos un GI¹³, aunque todos tenían conocimiento sobre este mecanismo.

13 Esta constituye la mayor diferencia con el primer grupo, dado que en esa ocasión solo se incluyeron a informantes que hubieran participado, al menos, en un GI.

Cuadro 2. Entrevistados segunda fase

| No. | SEXO | FUNCIÓN | CIUDAD | PROVINCIA | GABINETES EN LOS QUE PARTICIPARON |
|-----|------|-------------------------------|----------------|------------|-----------------------------------|
| 1 | M | Ciudadano | Malvas, Zaruma | El Oro | Zaruma |
| 2 | F | Vocal Junta | Muisne | Esmeraldas | |
| 3 | M | Vocal Junta | Muisne | Esmeraldas | |
| 4 | F | Ciudadana | Galera | Esmeraldas | Esmeraldas |
| 5 | F | Vocal Junta | Muisne | Esmeraldas | |
| 6 | M | Ciudadano | El Empalme | Guayas | |
| 7 | M | Miembro Junta | Cotacachi | Imbabura | |
| 8 | F | Vocal Junta | Cotacachi | Imbabura | |
| 9 | M | Presidente Junta | Cotacachi | Imbabura | Ibarra, Otavalo |
| 10 | M | Ciudadano | Cotacachi | Imbabura | |
| 11 | M | Ciudadano | Cotacachi | Imbabura | |
| 12 | M | Ciudadano | Cotacachi | Imbabura | |
| 13 | M | Ciudadano | Cotacachi | Imbabura | |
| 14 | M | Vocal Junta | Cotacachi | Imbabura | |
| 15 | M | Vocal Junta | Selva Alegre | Imbabura | Peguche |
| 16 | F | Gobierno Parroquial | Apuela | Imbabura | |
| 17 | F | Ciudadano | San Sebastián | Manabí | |
| 18 | M | Ciudadano | Chone | Manabí | Chone |
| 19 | M | Representante Organización | Chone | Manabí | Portoviejo, Chone y Manta |
| 20 | M | Ciudadano | Sucre | Manabí | |
| 21 | M | Organización Nacional Conamos | Chone | Manabí | |
| 22 | M | Ciudadano | Portoviejo | Manabí | Manta |
| 23 | F | Ciudadana | Quito | Pichincha | |
| 24 | M | Ciudadano | Quito | Pichincha | |

FUENTE: Equipo Investigación sobre la base de entrevistas realizadas.
ELABORACIÓN: Investigadora.

Como se precisó en párrafos anteriores, además de las entrevistas realizadas, la experiencia como protagonista y observadora directa de la investigadora durante los GI cuando cumplía funciones en el Gobierno¹⁴, permitieron dar cuenta de la dinámica de estos espacios de intercambio desde la visión del Gobierno en otras regiones además de las localidades en que se encontraban los entrevistados.

La investigadora participó directamente en 8 GI, en tres como parte del equipo asesor de la Ministra de Política Económica:

| Gabinete Itinerante | Fecha | Provincia |
|---------------------|------------|------------|
| GI Borbón | 27/08/2010 | Esmeraldas |
| GI Cariamanga | 20/11/2010 | Loja |
| GI Cotacachi | 12/02/2011 | Imbabura |

En cuatro como Secretaria Técnica (Viceministra) encargada del Ministerio de Política Económica.

| Gabinete Itinerante | Fecha | Provincia |
|---------------------|------------|------------------|
| GI Portoviejo | 19/03/2011 | Manabí |
| GI Santa Cruz | 03/06/2011 | Galápagos |
| GI Caluma | 08/07/2011 | Bolívar |
| GI El Pangui | 05/08/2011 | Zamora Chinchipe |

14 La investigadora fue asesora y luego viceministra encargada del Ministerio Coordinador de la Política Económica durante el periodo abril 2010 a noviembre de 2011. Para el caso específico de los Gabinetes Itinerantes, es función del viceministro “calificar” las preguntas que la población va a realizar dentro del espacio de los consejos sectoriales y la población y llenar la ficha correspondiente con los datos de quien interviene y un resumen de la pregunta. En el Ecuador, al momento de realizar la investigación existían 8 ministerios coordinadores, quienes son las instancias que presiden los consejos sectoriales.

Y en un Gabinete Itinerante en reemplazo a la Ministra de Política Económica, por tanto presidiendo el Consejo de Política Económica.

| Gabinete Itinerante | Fecha | Provincia |
|---------------------|------------|-----------|
| G.I. La Troncal | 02/09/2011 | Cañar |

Adicionalmente, se entrevistaron a autoridades locales, funcionarios y exfuncionarios públicos, académicos, algunos de los cuales habían asistido a uno o más gabinetes, y otros que, si bien no habían participado en ningún GI, han dado sus opiniones y puntos de vista al respecto.

De esta manera, el método comprensivo-cualitativo de este trabajo se alimentó de tres fuentes primarias:

- Cuarenta y ocho entrevistas en profundidad y observación participante en varias localidades en tres regiones del país en las cuales se habían llevado a cabo GI.
- Análisis de la propuesta del Gobierno Nacional sobre los GI, los objetivos, los participantes y el funcionamiento del mismo, a través de opiniones y puntos de vista de voceros del Gobierno, ex y funcionarios actuales (quince).
- La información y las vivencias de la investigadora durante su participación directa en estos GI fueron una gran fuente de información y de precisión de las problemáticas alrededor de este nuevo sistema de participación local.

Una vez transcritas las entrevistas, se procesó la información a través del software N-VIVO, con el fin de categorizar y caracterizar las percepciones de los/as ciudadano/as respecto a los GI. Si bien este software procesa información cualitativa, permite cuantificarla y establecer comparaciones y relaciones que pueden mostrarse gráficamente.

La interpretación de la información obtenida se realizó en diálogo con la teoría que nos sirvió como marco de referencia para contrastar el discurso oficial con las percepciones de los actores locales.

En definitiva, esta investigación representa un ejercicio reflexivo analítico, que sin buscar patrones de generalización, se propone analizar los GI en tanto nueva forma de visibilizar la acción gubernamental a la población y lograr la participación ciudadana en la gestión de las instituciones públicas; y en esa medida, aspira a aportar en las reflexiones acerca de las nuevas formas de vinculación entre el Estado y la sociedad y su relación con la democracia, el populismo y la participación ciudadana.

Cabe explicar que el estudio de este mecanismo no agota, ni pretende hacerlo, la existencia y aplicación de otros mecanismos de relacionamiento del Estado con la sociedad dentro del período estudiado. Por ello el análisis y conclusiones son relativos a lo que se ha señalado en este capítulo metodológico y, si bien avizora enfoques de relacionamiento y formas de acción-reacción de los participantes, no abarca toda la realidad del país ni situaciones donde podrán encontrarse formas diferentes, mejores o peores de esta relación. El

alcance del mecanismo está también desarrollado en la parte respectiva del estudio.

En términos de tiempo, el estudio se circunscribe a cinco años de implementación del mecanismo, en el contexto de los años 2007-2012, por ello su dinámica y conclusiones no pueden proyectarse de manera mecánica hacia un futuro, sobre todo mediato. Al tratarse de una interacción, se la comprende en las condiciones de los actores y situaciones del momento y su dinámica se ajustará a situaciones políticas y operativas que se encuentren en el futuro. No por ello se dejará de sacar conclusiones válidas para posibles aplicaciones posteriores del mecanismo o el uso de estas reflexiones en otros mecanismos de relacionamiento.

c. Estructura de la Tesis

Esta investigación se ha estructurado en seis secciones. En el capítulo I, se realiza una aproximación teórico conceptual sobre tres conceptos básicos:

1. La democracia, la crisis de la democracia representativa, el surgimiento de otras democracias participativas;
2. Participación: sus significados, las diversas formas que asume con el apareamiento de ciertos mecanismos participativos instaurados por algunos gobiernos en la región y, su relación con las políticas públicas;
3. Populismo, sus orígenes, los postulados acerca del populismo en su expresión en América Latina.

Y, por último se hace referencia a los tres principales proyectos políticos; el democrático participativo, el neoliberal y el autoritario, que se han desarrollado en Latinoamérica.

En la segunda sección se detalla la democracia, participación y populismo dentro del contexto ecuatoriano, la propuesta que llevó al triunfo a Rafael Correa y los principales lineamientos de su gobierno. También se hace la referencia a los postulados sobre democracia y participación contemplada en la Constitución de la República del Ecuador de 2008 y otras leyes.

En el tema de los GI se ha dedicado tres capítulos. El primero de estos tres capítulos, dedicados al objeto de la tesis; el capítulo tercero, inicia evidenciando las preguntas que guían la investigación, basadas en ciertas categorías enunciadas dentro del debate teórico sobre democracia, participación y populismo; luego se analiza lo que constituyen estos espacios que se crean entre los gobiernos y la ciudadanía a partir del propuesta del académico Ernesto Isunza; posteriormente se realiza una descripción del mecanismo, los diversos momentos que contempla, la agenda y los compromisos y el camino recorrido desde su inicio hasta el 2012.

El capítulo IV, constituye el eje central de la investigación en la medida en que recoge los postulados del Gobierno sobre este mecanismo y se los contrasta con la mirada de la ciudadanía sobre los GI. Aquí se organiza, por lo tanto, la información recabada desde: a) la función de los GI, b) la percepción sobre el Gobierno, c) Las expectativas de los GI y sus efectos en las distintas localidades donde se llevan a cabo.

El capítulo V, describe la actual arquitectura institucional pública en la que se incluyen los llamados Ministerios Coordinadores, quienes tienen entre sus funciones presidir las mesas sectoriales en los GI, luego se detalla el funcionamiento del Sistema de Información y Gestión de Gabinetes Itinerantes, desarrollado por el Gobierno para recoger y procesar la información que sale de los GI en forma de compromiso itinerante y, finalmente, utilizando la información disponible del Ministerio Coordinador de Política Económica, se describen, a manera de ejemplo, los Compromisos Itinerantes de este sector para ilustrar aspectos operativos de los mismos.

Finalmente, en el último apartado se plantean algunas conclusiones surgidas de todo el proceso de investigación en las que se busca responder a los objetivos e hipótesis planteadas y algunas ideas para futuras investigaciones o en miras a replanteamiento de este mecanismo.

Capítulo I

Democracia, participación, populismo



*Participación, democracia y espacio público:
Los Gabinetes Itinerantes en el Gobierno de Rafael Correa*

Capítulo I

Democracia, participación, populismo

En tanto los GI, nuestro objeto de estudio, plantean una nueva forma de gestión del gobierno al acercarlo a la población y, en este sentido, apuntan a un fortalecimiento de la democracia mediante la participación de los ciudadanos, este capítulo se centra en un recorrido sucinto a través de los principales postulados teóricos sobre democracia, la crisis de la democracia representativa, la emergencia de nuevos tipos de democracia, la forma que estas asumen en América Latina, su relación con el populismo que, en esta parte del mundo, parece resurgir en conexión con el renacimiento del nacionalismo, la necesidad de control estatal y la crisis de los modelos neoliberales en la medida que los gobiernos buscan satisfacer demandas populares de diverso tipo (inclusión de grupos tradicionalmente marginados, eliminación de formas racismo, respeto a los derechos de minorías étnicas, disminución de pobreza, redistribución económica) y, por último, las diversas connotaciones y formas que asume la participación.

1.1 Democracia: una breve caracterización

Concordando con Subirats en que “no es fácil adentrarse en el debate sobre la democracia y sus significados pasados, actuales y

futuros, sin aclararnos un poco sobre a que nos estamos refiriendo. Y tampoco es ello sencillo, dado lo mucho que se ha escrito y se sigue escribiendo sobre el tema” (Subirats, 2011: 20), a continuación trataremos de rescatar, muy someramente, algunos elementos que permitan ubicar el rol de la democracia durante el siglo XX – particularmente después de la primera guerra mundial período en el cual adquirió un rol central en la esfera política mundial–, y lo que va del siglo XXI. Y esto debido a algunos hechos: en la década de los 20 por la crisis del sistema liberal capitalista; posteriormente, como resultado de los regímenes dictatoriales que marcaron la historia de algunos países, particularmente en América Latina (Cuba, Nicaragua, República Dominicana, Argentina, Chile); y, por último, como una aspiración que se orientaba hacia lo deseable en tanto forma de gobierno que se consolidaba, sobre todo, en los países latinoamericanos.

En la primera mitad del siglo XX se enfrentaron dos concepciones del mundo en relación con el proceso de modernización del Occidente: la *democracia liberal* y la *concepción marxista de democracia*. En la segunda mitad, el debate se centró en tres elementos clave: la relación entre procedimiento y forma; el papel de la burocracia en la vida democrática; y la representación en las democracias a gran escala (De Sousa Santos y Avritzer, 2004).

En relación a la democracia como procedimiento y forma, Shumpeter (1942) sostiene que el proceso democrático es un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas y administrativas; para él, la democracia significa que el pueblo solamente tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a quienes van a gobernarle. De esta manera, el régimen democrático no es más que un método político en

el que el pueblo, como elector, opta habitualmente por posibles equipos de líderes.

Posteriormente, Norberto Bobbio (1994), entiende la democracia como un conjunto de reglas para la formación de mayorías, entre las cuales valdría la pena destacar el peso igual de los votos y la ausencia de distinciones económicas, sociales, religiosas y étnicas en la constitución del electorado. De esta manera, Bobbio orienta la discusión de la democracia hacia la democracia electoral donde se han centrado gran parte de los últimos debates, privilegiando así los procesos de representación.

En el segundo eje, la burocracia adquiere un papel central en la vida por el surgimiento de formas complejas de administración pública en las que la burocracia especializada consolida como parte de un Estado moderno. Es el sociólogo alemán Max Weber, quien cuestiona a la teoría clásica de la democracia con su teoría sobre la burocracia, afirmaba que esta “es el medio de transformar la acción social en acción organizada racionalmente” (1968: 987), para él se constituía en una herramienta de los estados modernos de dominación legal racional supeditando, de esta manera, la política a la burocracia.

Finalmente, el tercer elemento a considerar, es el papel que juega la representación en la democracia. Robert Dahl (1998: 110) sostiene que cuanto menos sea una unidad democrática, mayor será el potencial para la participación ciudadana y menor será la necesidad para los ciudadanos de delegar las decisiones de gobierno a sus representantes. Cuanto mayor sea la unidad, mayor será la capacidad para lidiar con problemas relevantes para los ciudadanos y mayor será la necesidad de los ciudadanos de delegar las decisiones a sus

representantes. Queda claro entonces que se asiste a un escenario de delegación de decisiones a sus representantes, con lo cual la acción de la ciudadanía toma otro giro: en la medida en que la toma de decisiones recae en los gobernantes, entonces la ciudadanía tiene la labor de vigilar las decisiones que afectan su cotidianidad. En este sentido, el proceso de toma de decisiones cobra importancia y también en qué medida estas decisiones son representativas del conjunto de la población. De allí que se dirija la atención hacia el papel de los sistemas electorales como el instrumento de representación del electorado, sobre todo en la asamblea (Lijphart, 1984). Es preciso notar aquí que al tomar decisiones por mayoría la representación encubre el decir de las minorías, con lo cual deja de ser expresión óptima de la delegación de decisiones.

Estos tres ejes de análisis de los procesos democráticos contribuyen a entender la democracia como una forma de organización de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Conviene destacar lo que Paoli Bolio (2010: 167) manifiesta, que estos sistemas de representación se consolidan una vez que se instaura una democracia de partidos; constituyéndose estos en “los principales instrumentos para gestionar la integración de los órganos de representación”. De esta manera, a partir de la segunda mitad del siglo XIX los partidos asumen una actuación creciente manifestando su capacidad de intermediación para que el Estado atienda las demandas de la ciudadanía. En palabras del citado autor

Esta es la caracterización fundamental de los partidos: la de ser intermediarios confiables entre la sociedad y el Estado, que plantean de manera ordenada, legal y pacífica, las demandas sociales. Ésa es su argumentación principal para justificar

racionalmente su acceso al poder del Estado, y tratar de resolver las demandas sociales en la forma que lo señalan sus diversas plataformas programáticas, sea por la vía de las políticas públicas que implementan desde el Ejecutivo, o bien por la fuerza de leyes obligatorias que establecen reglas de comportamiento, límites a las capacidades de la autoridad, autorización para realizar y aun para estimular actividades que favorecen al conjunto social.

Otro aspecto que vale la pena enfatizar es que en esta corriente, que se denomina “democracia representativa” el énfasis se encuentra en la representatividad; en ese sentido, lo que caracterizaría a un régimen como democrático sería la existencia de un conjunto de mecanismos y normas que garanticen que los elegidos son y ejercen el poder y esa representación, en la medida que así lo decidieron los ciudadanos en procesos electores. De esta manera, en este tipo de democracia el énfasis no está en que los elegidos respondan o no a las demandas y/o expectativas de los gobernados, sino en que se perfeccionen los sistemas electorales, es decir, la participación se restringe al plano de elegir, mediante votaciones a los representantes.

Entonces, condensando las principales claves de la democracia representativa:

- Los representantes son elegidos a través de procesos de elecciones;
- Los candidatos tienen igualdad de oportunidades de ser elegidos;
- Los votantes deben cumplir con los requisitos establecidos;
- Los procesos electorales deben contar con procedimientos claros y transparentes;
- Existe la posibilidad de revocar el mandato.

Quizás los mayores límites que se pueden anotar respecto a la democracia representativa, y de ahí su crisis, debido a la pérdida de eficacia y confianza por parte de la ciudadanía, sean que no exista una vinculación real con los votantes; en otras palabras, que el representante sea quien decide qué y cómo hacerlo, sin considerar necesariamente lo que al conjunto de representados le interesa, necesita o espera; sus preocupaciones estarían en el orden de representar a su partido o coalición política que le permitió acceder al poder; o no generar conflictos mayores en el orden social que puedan derivar en una revocatoria del mandato y aspirar a ser reelegido cuando exista esa posibilidad. Otro aspecto es el diferente acceso que tienen distintos sectores de la población a la cultura, riqueza y al poder, por lo cual unos grupos estarán mejor representados que otros y se favorecen intereses de unos pocos. En este caso, no existe una verdadera participación de la sociedad o de los representados en la acción estatal.

Es importante hacer hincapié en que la democracia supera la ingeniería institucional que se describió en las líneas anteriores, y forma parte de un proceso histórico que pone de relieve no sólo la construcción de los gobiernos sino una nueva forma de constitución de la sociedad misma y su vinculación con el Estado.

1.1.1 Surgimiento de “otras” democracias

Precisamente, por los límites que se pueden derivar de la democracia representativa o, mejor dicho, de la relación entre gobernantes –gobernados, o representantes– representados, en aspectos como la legitimidad, el responder adecuadamente a

demandas o expectativas, al rol de la ciudadanía, en resumen, a un desaliento de la ciudadanía por la acción social con el consiguiente descrédito hacia los partidos y sus representantes entre otros aspectos fundamentales, que se han ido planteando otras formas de democracia más participativas, inclusivas, transparentes que cumplan los postulados de igualdad y justicia social, que la democracia representativa no lo hizo.

En palabras de Ibarra (2001: 19), la consigna sería “frente a representación, participación; frente a los defensores de la democracia representativa realmente existente se alzan múltiples críticas, múltiples voces, demandando otro tipo de democracia, cuya palabra clave, cuya propuesta fuerte, es la de participación”.

De esta manera, se busca que la implicación de los ciudadanos sea más frecuente y directa evitando sustituir sus capacidades de decisión por las de sus representantes. Se entiende que los ciudadanos son los mejores conocedores de sus problemas y, por lo tanto, cuando puedan tomar parte en las decisiones públicas que les afectan, lo harán con más eficacia que los técnicos del gobierno.

Sin embargo, la participación puede hacer alusión a diversas acepciones que sustenten distintas propuestas, que apunten a aspectos tales como: construcción de nuevas ciudadanías, transformación de la cultura política, incremento del papel de la ciudadanía en las decisiones en asuntos públicos, conseguir mayor igualitarismo político, que todos los ciudadanos tengan mayor presencia en la escena política o que a través de la participación se logre el interés general (Ibarra, 2001).

Como señala, O'Donnell (2003), el derrumbe de varias clases de sistemas autoritarios ha conducido al surgimiento de una amplia cantidad de democracias. Sin embargo, y concordando con el planteamiento de O'Donnell de que el bagaje conceptual de las ciencias políticas acerca de las "democracias liberales" ha sido suficiente, no lo es para analizar este otro tipo de democracias, este nuevo tipo de democracias emergentes, por lo cual es necesario volver atrás conceptualmente a repasar conceptos básicos de sociología política y legal. Y esto, básicamente por el complejo y diverso entramado de relaciones entre el Estado y la sociedad, lo que supone también, desde otro punto de vista, considerar al Estado en sus tres dimensiones institucional (burocrática), legal e ideológica (2003: 62-87). Por ello, los retos deberán ir por el lado de fortalecer las instituciones sociales y políticas, buscar la unidad nacional y ampliar las solidaridades.

Asistimos, entonces, a una nueva forma de pensar la sociedad y su relación con el Estado, por lo que es preciso reconocer cómo esta delega sus decisiones a sus representantes y cómo estas decisiones responden contundentemente a las demandas y/o necesidades específicas de la ciudadanía (cuando existe una democracia mediada por una razón burocrática). Al mismo tiempo, es importante mirar cómo la ciudadanía se involucra en la construcción de dichas decisiones y la calidad misma de su participación. Ahora bien, este nuevo debate se caracteriza por una gran disputa de proyectos políticos, que aunque usen los mismos conceptos y tengan discursos parecidos, divergen en varios aspectos.

Ya lo señala Ibarra: "no es fácil ordenar las distintas teorías democráticas que se oponen con mayor o menor contundencia a las

concepciones de la democracia estrictamente representativa o minimalista” (2011: 24). Sin embargo, las distintas teorías comparten la definición de dos escenarios negativos: por un lado, la distancia entre gobernantes y gobernados y, por otro, la creciente antipatía ciudadana hacia instituciones concretas, prácticas y políticas asentadas en los regímenes democráticos.

A riesgo de simplificar un vasto y rico debate teórico, es nuestra opción hacer especial referencia a la importancia que está adquiriendo la deliberación no solo dentro de los procesos participativos sino también en el marco de la misma concepción de democracia. Aunque hay varios exponentes, es Jürgen Habermas (1987, 1998) quien propone un modelo de democracia deliberativa.

Habermas proporciona una visión en la cual cobra fuerza la confianza en el derecho como instrumento de mediación de fundamental importancia para las sociedades, cada vez más complejas.

Adicionalmente, recupera la dimensión social de la democracia que había estado oculta en la mirada ortodoxa de los procesos democráticos. Esto es, analiza la democracia como una práctica social que pone en el centro el principio de deliberación como procedimentalismo social y participativo. Una sociedad plural requiere generar procedimientos democráticos en los que se cuente con el consentimiento de los diversos actores sociales en procesos racionales de discusión y deliberación. Esta premisa conduce a pensar en un ejercicio colectivo del poder político que escapa a los procedimientos de la democracia representativa. Ahora bien, asumiendo que la construcción de las políticas públicas es un proceso racional de deliberación, es precisamente en este espacio donde cabría imaginar

una interrelación entre la democracia representativa y participativa, en la que confluye la acción de la burocracia con la participación de los actores sociales.

De este modo, el espacio público es el mundo de la vida donde los ciudadanos interactúan constantemente a partir de prácticas discursivas. Habermas considera que la deliberación se refiere a una actitud de apertura hacia la cooperación social, la posibilidad de decidir en base a los derechos de uno mismo al igual que a los derechos de los otros. Así, las decisiones en democracia deliberativa se atribuyen valor y significación, más sobre la base de la transformación posterior a la deliberación que sobre la estricta incorporación de particularidades.

En síntesis, tomando las palabras de Domínguez (2013: 314):

Habermas sostiene que la democracia está definida por un principio racional de legitimación y por tipos específicos de organización. Además, señala que la democracia está compuesta por estos principios racionales y por procedimientos que sólo adquieren una fuerza legitimadora en la medida en la que se encuentren vinculados a una dimensión normativa.

Precisamente, estos son los debates inacabados de los procesos democráticos que abren la puerta para nuevas formas de pensar la relación entre la sociedad y el Estado en la que se van delineando diversidad de escenarios y propuestas que desdibujan el rol tradicional del Estado así como de la sociedad, en un vaivén que va otorgando o restando poder a uno u otro y reacomodando la correlación de fuerzas en miras a conseguir, en la práctica, sociedades más justas, igualitarias, inclusivas. Es por ello, que a las dimensiones tradicionales de la democracia republicana, representación,

participación y deliberación, hay autores que han añadido una nueva, la inclusión (Máiz, 2006).

Lo importante del hecho real en Latinoamérica y específicamente en Ecuador es que además de la discusión teórica se han intentado formas concretas de acercamiento de la sociedad al Estado, o del Estado a la sociedad, normadas en las constituciones y en leyes específicas, que se encuentran en un momento de aplicación experimental. Entonces la reflexión se enriquece con una realidad históricamente presente, que permite contrastar las ideas en debate, permitiendo una construcción conceptual desde la praxis.

1.1.2 Participación en nuevas democracias latinoamericanas

Varios países de América Latina han avanzado hacia allá desde la década de los años 80 del siglo pasado y así han ido surgiendo otros tipos de sistemas políticos democráticos en el momento que se van instaurando gobiernos elegidos a través del voto. Estos gobiernos, aunque con características diversas, van privilegiando (aunque muchas veces solo en el discurso) un rol diverso de los ciudadanos frente a sus gobernantes, surgiendo así conceptos como ciudadanía participativa, deliberativa e incluyente.

En consecuencia, el apareamiento de este nuevo tipo de democracias, ha replanteado los términos de la discusión. Para Dagnino, Olvera y Panfichi, el debate en torno a la democracia en América Latina se ha reorientado de los enfoques que estaban centradas en la transición y consolidación de la democracia hacia que reflejan mejor la complejidad de la región. Este cambio puede ser

explicado por tres procesos: en primer lugar, por la efectiva consolidación de la democracia electoral; en segundo, por la profunda insatisfacción con los resultados de las democracias en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política; y, tercero, a partir de la variedad de experiencias que se han ido desarrollando en distintos países, resignificando la idea misma de democracia y demostrando que es posible construir un nuevo proyecto democrático basado en “principios de extensión y generalización del ejercicio de los derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias” (2010: 16).

Como diría Boaventura de Sousa Santos

el modelo hegemónico de democracia ha sido hostil a la participación activa de los ciudadanos en la vida política y, si la han aceptado, la han confinado a nivel local. Se trata de la conocida cuestión de escalas, en la que es posible construir complementariedades densas entre democracia participativa y democracia representativa y, por tanto, entre escalas locales y escalas nacionales (2003: 8).

A inicios del siglo XXI, la región enfrenta una etapa crucial en su desarrollo, porque aunque la mayoría de sus países tienen regímenes políticos democráticos, vive condiciones de conflictividad, inequidad y desigualdad crecientes, que no permiten afianzar o institucionalizar la democracia. La globalización, la debilidad de los sistemas políticos, las formas autoritarias, la desconfianza en el ejercicio ciudadano, el descrédito de la política y de los políticos, la inequidad distributiva, la falta de oportunidades educativas y tecnológicas, constituyen factores que condicionan la evolución democrática de América Latina.

En este camino se han identificado oportunidades significativas para el fortalecimiento de la democracia en los procesos de descentralización y constitución de gobiernos locales, de la integración de redes, de las reformas estatales, del surgimiento de actores emergentes, de nuevas formas de participación de la sociedad, de las demandas de transparencia pública y acción ciudadana.

Para comprender estas nuevas experiencias de retorno a la vida democrática, es preciso reconocer la incapacidad de los gobiernos de la región latinoamericana para mantener la estabilidad. Este escenario ha estado marcado por constantes crisis económicas y sociales, vinculadas también a una falta de gobernabilidad ante partidos políticos débiles (Sample y Zovatto, 2005). El reto entonces significó lograr la permanencia de la democracia¹⁵ ante la urgencia de consolidar modelos de desarrollo más equitativos. Es preciso también mostrar que durante este período los diversos dispositivos democráticos y participativos se caracterizaban por niveles relativamente bajos de institucionalización, políticas públicas orientadas a la igualdad y la redistribución, y dinámicas de empoderamiento popular (Ramírez y Welp, 2011: 12); a partir de lo

15 La permanencia de la democracia ha sido analizada exhaustivamente desde una mirada formal, es decir, constitución de partidos políticos, procesos electorales incluyendo la presencia ciudadana en dichos comicios. Sin embargo, la aproximación que hace este estudio a los procesos democráticos implica una mirada que haga alusión a un nuevo pacto social entre sociedad, Estado y mercado que esté definido por un equilibrio de fuerzas.

cual se impulsó la construcción de las agendas de desarrollo local, la planificación participativa y la gestión concertada de los territorios.

Es en este contexto que los procesos democráticos regionales no sólo deben dar cuenta del sujeto de la democracia (quién/quienes), del qué (sistemas de representación y participación), del cómo (procedimientos de construcción y legitimación de decisiones, instituciones y liderazgos), sino también del dónde y cuándo (circunstancias geopolíticas e históricas) y del para qué (bien-estar, justicia) y para quién (universalidad) se dan los nuevos procesos democráticos (Reigadas, 2011: 168).

Estos lineamientos básicos ponen en entredicho las democracias latinoamericanas puesto que, al analizar cada una de ellas posiblemente no exista una respuesta contundente, o tal vez, se hace evidente la coexistencia de diversas formas de conducir los procesos democráticos. El resultado es que la construcción de las repúblicas latinoamericanas carece de ciudadanos y ciudadanas, pues el goce de sus derechos democráticos del presente se sustentan en una promesa de un ejercicio futuro asociado a esa utopía que ha significado la democracia (Reigadas, 2011).

En otras palabras, la construcción de la ciudadanía ha sido limitada a procesos electorales, hecho que lo podemos constatar en la tercera ola democratizadora a finales de los años setenta donde se puso de relieve la consecución de las condiciones sociales y políticas, permaneciendo así la desconfianza en la democracia misma, como por ejemplo los golpes de Estado (Reigadas, 2011).

Sin embargo, y pese a los problemas que presenta, la democracia sigue siendo una respuesta para avanzar hacia una sociedad más libre, igualitaria, diversa, que viva en armonía con la naturaleza. La cuestión central, además, es el nivel de participación que la población tenga en el proceso decisorio; lo deseable, quizás, sea articular los procesos de participación ciudadana que maximicen las garantías de que las decisiones de los representantes respondan a la voluntad ciudadana expresada en las elecciones. En ese sentido, no convertir la democracia en un fin en sí mismo, sino determinar el tipo de democracia que se busca, en la línea de lo que plantea Subirats:

una democracia que recupere el sentido transformador, igualitario y participativo que tenía hace años. Y que, por tanto, supere esa visión utilitaria, minimalista y encubridora muchas veces de profundas desigualdades y exclusiones que tiene ahora en muchas partes del mundo. Una democracia como respuesta a los nuevos retos económicos, sociales y políticos a lo que nos enfrentamos (Subirats, 2011: 25-26).

En definitiva se recoge la necesidad de que, de manera estrechamente ligada al concepto de democracia, se recojan y replanteen de forma indisoluble los principios originales de la doctrina liberal: la igualdad, sin la cual la democracia es sustento de las desigualdades existentes, del statu quo; la libertad, que es la base que permite la expresión ciudadana en el Estado y; la fraternidad–solidaridad, sin la cual prima el individualismo y las posiciones ajenas a la construcción de tejido y confianza social.

Siguiendo lo planteado, se puede afirmar que en América Latina se asiste, desde finales de los años ochenta, a un proceso histórico en el que los modelos de democracia y participación, que tradicionalmente habían sido importados de los países del centro,

ahora reciban un revés desde las democracias latinoamericanas, cuyos modelos institucionales han incorporado elementos novedosos para la concreción y expansión de los procesos democráticos. Es así que en la región surgieron una serie de mecanismos que bajo diversas modalidades, denominaciones, tenían como distintivo –simplificando– hacer realidad los postulados de la democracia liberal representativa. En ese sentido, el gobierno de Rafael Correa no fue la excepción y los GI constituyen una de las propuestas con ese fin.

1.1.3 Algunos mecanismos de participación instaurados en América Latina

Sería extenso pormenorizar cada uno de los múltiples mecanismos surgidos, así que nos centraremos en los más conocidos o con mayor repercusión y aunque con resultados distintos, tenían en común promover la participación en sus diversas escalas. A continuación se hará una breve referencia a estos.

Presupuestos participativos: Son considerados como el modelo participativo más innovador e importante en América Latina. Fue adoptado en la ciudad de Porto Alegre en Brasil desde 1989 y se encuentra vigente en varios países tanto de la región como en otros de Europa: España, Francia e incluso en la India. Constituye un ejemplo de innovación institucional y la concreción de una democracia participativa redistributiva. En palabras de De Santos Sousa “se fundamenta en una innovación institucional que pretendía garantizar la participación popular en la preparación y en la ejecución del presupuesto participativo municipal y, por lo tanto, en la distribución

de los recursos y en la definición de las prioridades de inversión” (2004: 20-21).

De esta manera constituyen una herramienta de participación y gestión de la ciudad, mediante la cual la ciudadanía puede proponer y decidir sobre el destino de parte de los recursos municipales. Su principal objetivo es contar con la participación directa de la ciudadanía en el proceso de establecer las prioridades del gasto en base a las demandas y preocupaciones de la población y plasmarlos en el presupuesto anual con un seguimiento de los resultados alcanzados.

Representan el mejor ejemplo de una ciudadanía activa que entiende que la gestión pública es algo que les compete y en la cual no solo pueden participar sino decidir.

Los Centros Comunales Zonales en Montevideo. Surgen a partir de 1993, cuando se aprueba el esquema institucional vigente, en el cual se establece una subdivisión del municipio en 18 distritos en los que se instaló una agencia municipal desconcentrada o Centro Comunal Zonal con el fin de ofrecer cierta cantidad de obras y servicios. Contaban con una autoridad política local integrada con representantes políticos de los partidos y un Concejo Vecinal integrado por vecinos electos por sufragio universal a nivel de la zona, es decir, sin mediación partidaria (Portillo, 2004). Estos constituyen un buen ejemplo de descentralización participativa.

Consejos comunales: Este mecanismo fue instaurado, con formatos y resultados diversos, en Venezuela por Hugo Chávez y en Colombia por Álvaro Uribe. En Venezuela, según lo plantea Goldfrank:

dependiendo del lente analítico y comparativo que se use, los Consejos Comunales aparecen como la experiencia más grande e impresionante de la democracia participativa en la región o bien como un experimento más de clientelismo y, por su alcance, una amenaza para la democracia participativa (2001: 42).

Aunque los Consejos Comunales aparece en la Constitución de 1999 como entes ligados los Consejos Locales de Planificación Pública, es a partir de 2006 en el gobierno de Hugo Chávez, cuando entra en vigencia la Ley de los Consejos Comunales que determina que los mismos tendrían una relación directa con el gobierno nacional, cuando toman fuerza. Fortaleza que radica en las altas tasas de participación que constituyen las más altas alcanzadas por cualquier otra forma de participación política directa. Su función principal fue el impulso a la planificación, implementación y monitoreo de proyectos y programas de la comunidad.

Para el caso de Colombia, respecto a los Consejos Comunales de Gobierno, instaurados por el presidente Álvaro Uribe como escenarios de interacción entre el gobierno –encabezado por el presidente– y la ciudadanía. Fueron espacios de encuentro donde el Presidente conocía y discutía, a nivel local, con diversos sectores de la ciudadanía, sus problemas. De esta manera, estos podían proveerle de insumos para las políticas públicas.

Según la investigación de Mejía y otros (2008: 30) se demostró que:

existe una relación positiva entre la asignación del gasto en infraestructura vial y la realización de Consejos Comunales de Gobierno. Este hallazgo parece confirmar la hipótesis de la

presencia de un uso populista del gasto en infraestructura vial. A través de los Consejos Comunales se asumen compromisos que implican gastos de manera que se aseguren los apoyos políticos necesarios para mantenerse en el poder.

Lo que implicaría una relación compleja entre mecanismos de participación y populismo.

Comités vecinales: En noviembre de 1998, en México, se aprobó la segunda *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF98) con la cual se establecían los Comités vecinales como el nuevo modelo de participación ciudadana institucional, sustituyendo tanto a los Consejos Ciudadanos, como a la estructura vecinal (Jefes de Manzana y Asociaciones de Residentes).

Según esa ley, los Comités Vecinales serían los nuevos órganos de representación ciudadana, cuya función principal consistía en relacionar a los habitantes, del lugar donde fueron elegidos, con los organismos político administrativo de su correspondiente territorio. Debían supervisar, evaluar, informar y opinar sobre la gestión desarrollada por estos organismos.

Esta alternativa tuvo poca aceptación por parte de la ciudadanía y fueron criticados por no tener mayor capacidad para incidir en la gestión, evaluación y supervisión de las autoridades delegacionales

todo parece indicar que la democratización del régimen del DF, el arribo de la oposición al gobierno de la ciudad, el reacomodo de las fuerzas partidarias en el panorama político de la capital, así como el “rediseño” institucional del modelo de participación ciudadana, en realidad no plantearon nuevas condiciones para el despliegue y consolidación de la misma (Espinosa, 2004: 30).

Como se puede observar, de esta breve reseña, en los procesos de democratización en América Latina, un aspecto relevante ha sido la incorporación de mecanismos de participación ciudadana en asuntos de gobierno más allá de las elecciones. Se ha asistido en las últimas décadas, a cambios en las constituciones, normas y leyes para acrecentar el ejercicio soberano, por medio de instrumentos de democracia directa, así como por mecanismos de participación de diverso tipo, formato, capacidad, unos con fines más redistributivos buscando impactos relevantes en la vida de la población, otros cediendo parte del control o poder a la ciudadanía, otros buscando incidir positivamente en políticas públicas, otros con fines de conseguir la captación de mayor número de votantes.

Como lo señalan Ramírez y Welp (2001: 13):

Si los procesos de democratización y descentralización abiertos desde los años ochenta en la región fueron favorables para que las dinámicas participativas adquirieran mayor vigor a nivel de los gobiernos locales, desde fines de la década de los noventa se asiste a un nuevo contexto de oportunidades políticas que ha determinado, sobre todo en los países andinos, la ‘constitucionalización’ de los mecanismos participativos al nivel de los Estados nacionales. Se trata de apuestas por la refundación del Estado y la democracia que han incluido a la participación directa de los ciudadanos y las organizaciones en el corazón de una definición ampliada de la soberanía popular.

1.1.4 Diversas prácticas de rendición de cuentas

En la línea de exigir mayor control social al Estado, por parte de la sociedad, también surgieron diversas prácticas de rendición de cuentas a través de distintos mecanismos de seguimiento y monitoreo de las acciones y políticas públicas. Sin embargo, hay que anotar lo que expresa Isunza que “el principio de rendición de cuentas ha sido

incorporado por los dos proyectos¹⁶ en lucha en el continente y, por lo mismo, debe ser evaluado teniendo en cuenta los distintos contenidos que asume en cada uno de ellos” (Isunza, 2004: 52). La diferencia estaría en que en el proyecto democrático-participativo la rendición de cuentas se vincula a otras formas de participación ciudadana que buscan garantizar los derechos y asegurar el control social de lo público, mientras que en el proyecto neoliberal, la rendición de cuentas busca aportar a la gobernabilidad, a través de asegurar una mejor comunicación y por ende una mayor eficiencia en la relación Estado-ciudadanía.

Sin embargo, y considerando esta diferenciación, se puede afirmar que en América Latina se han dado tres modelos distintos de rendición de cuentas:

- a) La vigilancia de algún proceso político o a algún organismo del Estado por parte de grupos de la sociedad civil.
- b) La creación de instituciones de Estado con la misión de garantizar el derecho a la información o que apoyen a la ciudadanía en la vigilancia del ejercicio del gobierno.
- c) La instauración de oficinas de control interno del mismo Estado, que funcionan como entidades autónomas. Aunque, debe considerarse el grado de autonomía que tienen y las voluntades políticas de los responsables. (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2010).

Sintetizando, que caracterizan a estas “nuevas democracias” que surgen en América Latina:

16 Se refiere al proyecto democrático-participativo y al proyecto neoliberal.

- Nacen como alternativa a la democracia representativa.
- Utilizan una serie de mecanismos que, aunque difieren en cantidad, frecuencia y en resultados, introducen diversos canales para la participación social.
- Se crean y aplican como alternativa o complemento de los partidos políticos tradicionales y sistemas electorales.
- Buscan acortar la distancia entre representantes y representados
- Esperan contrarrestar la desconfianza frente a los gobernantes e instituciones y apatía de la sociedad frente a la política.
- Aspiran solucionar las problemáticas socioeconómicas de la sociedad (pobreza, exclusión, discriminación, etc.).

1.2 Participación ciudadana en las políticas públicas

Una vez que se ha hecho referencia a la democracia y sus vínculos con la participación, y adscribiendo lo que dice Manuel Canto Chac (2002) que (...) La participación se vuelve un tema central toda vez que se reconoce que ni Estado ni mercado por sí solos puede ser los garantes de la vida pública y que la democracia reclama la reapropiación de las instituciones políticas por parte de aquellos que, al menos teóricamente, son sus soberanos: los ciudadanos, es importante que explicitemos qué entendemos por ella en este trabajo y las dimensiones que tiene en relación al objeto de investigación: los GI.

Con la reflexión realizada, queda claro que se expande el concepto de democracia. Que no nos referiremos a la participación

más convencional o participación electoral vinculada a la democracia de corte liberal, sino a la participación en la relación sociedad-Estado, es decir a lo que Cunill (1991, 1997) denomina participación ciudadana, y que describe como aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Dejamos así, de lado, las otras formas de participación que la autora referida enuncia:

- La participación social, que se da en razón de la incorporación del individuo a asociaciones u organizaciones en pro de los intereses de sus integrantes, es decir en la que la relación es entre el individuo y las instituciones sociales.
- La participación comunitaria, en la que los individuos se involucran en la acción colectiva para el desarrollo de la comunidad a través de solventar las necesidades de los miembros y el aseguramiento de la reproducción social, la relación es con el estado benefactor.
- La participación política, que tiene que ver con la inclusión de los individuos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político, esta participación está mediada por los mecanismos de representación política.

En este sentido, adscribiremos el concepto de participación, como “el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político”. (Velásquez y González, 2004: 19-20) En otras palabras, se concibe la participación como el proceso mediante el cual se busca

promover un protagonismo soberano de la sociedad civil con miras a transformar la sociedad actual.

A su vez, considerando que el tema de participación es importante en los procesos de políticas públicas, porque constituye un elemento crucial y condición de posibilidad para la gobernanza democrática y, adicionalmente, entendiendo que las políticas públicas reflejan la visión del mundo que anima al Estado en un momento determinado, es decir, reflejan el proyecto político que se desarrolla desde el Estado, es importante establecer que las políticas públicas, permiten a los gobiernos, de acuerdo a contextos permiten a los gobiernos, de acuerdo a contextos y situaciones específicas, en la cual se localizan sus intervenciones, dar respuesta a las necesidades y/o solucionar los problemas de manera eficaz y eficiente, lo que debería además suponer unos menores niveles de burocracia y jerarquización, una mayor sensibilidad –por su proximidad a la población– ante las problemáticas a atender y una innovación en las formas de trabajar mediante metodologías diferentes de las utilizadas habitualmente por quienes detentan poder.

En esta lógica, varios argumentos pueden fundamentar de mejor manera la importancia de la inclusión y/o delegación en el ciclo de política pública a los sujetos sociales:

- Poseen mayor y mejor información acerca de los contextos, necesidades, prioridades y capacidades de las comunidades o sectores involucrados.
- Los proyectos y/o programas pueden ser mejor adaptados a las necesidades locales, lo que favorece un mejor uso de los recursos.

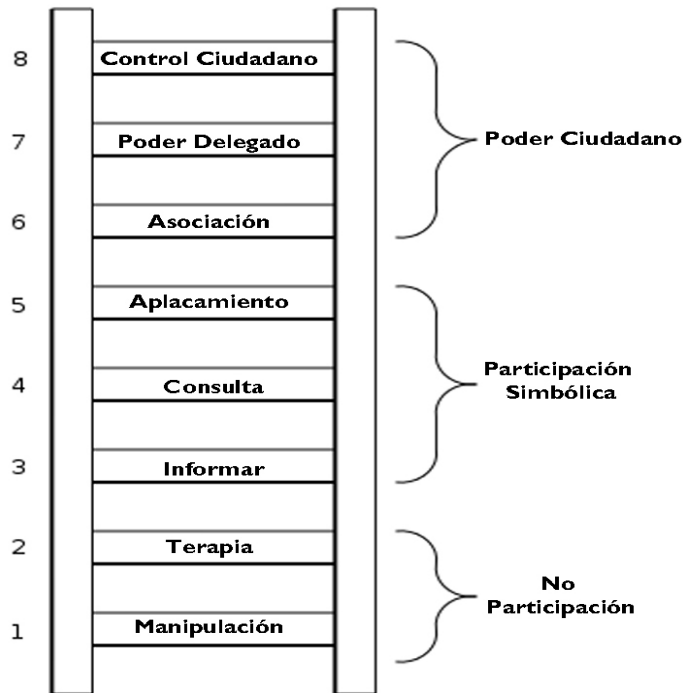
- La entrega de los servicios puede ser de mejor calidad y atender mejor a la demanda.
- Se pueden superar las insuficiencias del gobierno acudiendo a la sociedad civil para el desarrollo de tareas tradicionalmente gubernamentales, por su experticia, por su conocimiento de la realidad específica, por la legitimidad que tienen de parte de la población a quien se dirige los planes y/o proyectos de determinada política pública.
- Puede impactar positivamente en la reducción de los costos de transacción y de operación en las actividades gubernamentales.

Ahora bien, según los temas, la participación puede alcanzar diversos niveles de intensidad, incluyendo el compartir información, la realización de consultas, la participación en las decisiones y/o en la implementación, monitoreo y evaluación de las políticas, entre otras, que se corresponden con las fases de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación que presenta toda política pública, o “lo que es lo mismo, construcción de agenda, formulación, implementación y evaluación” (González Plessmann, 2009: 180).

1.2.1 Niveles o grados de la participación

Varios autores han buscado establecer los niveles o grados de la participación, a través de las llamadas escaleras de participación. Entre las más conocidas encontramos la de Sherry Arstein (1969), quien usa esta figura para determinar los niveles desde la no participación hasta los niveles que denomina de poder ciudadano, pasando por varios peldaños desde la manipulación hasta el control ciudadano.

Figura 1. Escalera de participación de Arstein



También es muy conocida la escalera de la participación de Roger Hart, (1993), en la que se establecen ocho niveles, siendo el nivel más básico la manipulación, en la cual se utiliza a la población para realizar acciones que no entienden y que responden a intereses ajenos a los suyos; solo a partir del cuarto nivel, que es cuando la población dispone de información, se considera que existe participación.

Figura 2. Escalera de participación de Hart



Organizar una buena participación ciudadana donde la población pueda llegar a ser influyente en las políticas públicas no es una cuestión sencilla. Abundan los manuales, la comunicación de experiencias, las evaluaciones, y existen redes, sobre todo de experiencias y gobiernos locales, para reflexionar sobre el buen hacer. No vamos a entrar en ello porque los GI lo son de un gobierno nacional y no local. No obstante, sí queremos llamar la atención sobre las barreras que la participación encuentra, se organice en el nivel que se organice, y lo que puede hacer un gobierno para eliminar esas barreras a la participación.

Más concretamente, la metodología CLEAR (en su acrónimo en inglés), que proporciona una herramienta de diagnóstico para evaluar los programas de participación y cuáles deberían ser las medidas para resolver el déficit de participación. (V. Lowndes, Pratchett y Stoker, 2006). Esta metodología tiene el valor de tomar el punto de vista de la ciudadanía e incluso del ciudadano individual y su reacción-percepción del relacionamiento logrado con el Estado.

Utilizando esta herramienta, se sostiene que la participación es efectiva cuando los ciudadanos:

1. Pueden participar (C, “can do”), es decir, cuentan con los conocimientos, habilidades y recursos personales y sociales para expresarse y aportar efectivamente en un proceso participativo; hay gentes que no pueden, no saben cómo haberlo, no saben expresarse o no se sienten capaces de hacerlo delante de un grupo o de las autoridades y, por lo tanto, no suelen estar en esa participación. Las escuelas de ciudadanía y empoderamiento son un buen recurso para habilitar a estas personas para la participación.
2. Quieren participar (L, “like to”), es decir, se sienten motivados para participar, tiene sentido de comunidad, son ciudadanos republicanos interesados por la cosa pública, por el interés público; hay gentes que no sienten esto, no tienen motivación por lo público o no se mueven en el dominio del interés general. El llamado a la participación, que el gobierno sepa despertar en la ciudadanía ese interés por lo colectivo, por las políticas públicas, es condición necesaria para que funcione un espacio participativo.
3. Tienen oportunidades para participar (E, “enabled to”), es decir, el gobierno organiza espacios de participación influyente e inclusiva,

influyente para que al ciudadano le merezca la pena participar, le vea valor; inclusiva, porque todo el mundo tendría que poder participar en una democracia.

4. Son llamados (A, “asked to”), movilizados a participar por el gobierno o bien por grupos, redes u organizaciones sean públicos, privadas o voluntarias; no basta con organizar un espacio participativo, a menudo la barrera está en no sentirse invitado al mismo.
5. Ven evidencias de que sus puntos de vista han sido considerados, de que su participación ha tenido sentido (R, “responded to”); es decir, el gobierno tiene que practicar una devolución efectiva, explicar a los ciudadanos en qué quedó su participación, sus opiniones, sus propuestas, qué se hizo y qué no y por qué.

Una de las propuestas más recientes y extendidas de participación cuando se trata de gobiernos regionales o nacionales es lo que se conoce como gobierno abierto.

La Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership (OGP) es una iniciativa multilateral que fue lanzada en 2011 por ocho países fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos) con el fin de proveer una plataforma internacional en la que actores locales comprometidos y representantes de sus gobiernos trabajen conjuntamente para que los gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos.

Desde esa fecha la OGP ha pasado de 8 a 64 países participantes. En todos esos países, gobierno y sociedad civil trabajan

juntos para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno al gobierno abierto.

Para incorporarse a OGP los países deben comprometerse a sostener los principios de un gobierno abierto y transparente al suscribir la Declaración de Gobierno Abierto. Al suscribir esta Declaración, los países se comprometen a “fomentar una cultura de gobierno abierto que empodere y brinde resultados a los ciudadanos, y promueva los ideales del gobierno abierto y participativo del Siglo XXI”.

Los principales compromisos son:

- Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales.
- Apoyar la participación ciudadana.
- Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos.
- Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

A partir del reconocimiento que el gobierno abierto es un proceso permanente y sostenible se comprometen, adicionalmente, a dar el ejemplo y a contribuir en el avance de un gobierno abierto en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas y experiencia y mediante la realización de los compromisos de forma voluntaria.

Esta propuesta tiene su origen en dos iniciativas que, a nivel mundial, y en un ejercicio inusual de transparencia, iniciaron el camino hacia modelos de gobierno más abiertos en los que se buscó utilizar las ventajas que ofrecen las tecnologías de información para superar el secretismo en la información pública. La primera corresponde a Estados Unidos, a través de Barack Obama, quien impulsó mediante una directiva de Gobierno Abierto la creación de un sistema de transparencia, participación pública y colaboración, con la certeza de que a través de esto se fortalecería la democracia y promovería la eficiencia y efectividad del Gobierno. La segunda responde al Reino Unido, mediante Gordon Brown y posteriormente David Cameron, quienes iniciaron, también, un proceso de apertura a través de publicar información para apoyar a los ciudadanos para que puedan comprender el funcionamiento del gobierno y el cómo se ejecutan las distintas políticas. Con esto buscaban que los ciudadanos tomen mejores decisiones y puedan dar sugerencias al gobierno.

Ambas iniciativas comparten el objetivo común de publicar los conjuntos de datos de los que dispone la administración en un ejercicio de transparencia por el que esa información vuelve a sus verdaderos dueños –la ciudadanía–, creando al mismo tiempo procesos más eficientes de funcionamiento interno y externo que mejoren las operaciones e intercambios dentro de la propia administración (De la Fuente, 2012: 68).

Quizás convenga precisar que Gobierno Abierto no es lo mismo que Gobierno Electrónico, aunque a veces se usa los conceptos indistintamente. En cualquier circunstancia, se puede afirmar que se continúa evolucionando en los mecanismos que posibiliten una mejor relación entre los gobiernos y la sociedad, demandando una mayor transparencia, rendición de cuentas por parte de los frente a una

sociedad cada vez más informada, propositiva y exigente de que se cumplan sus demandas.

Ecuador no está como país en la Alianza para el Gobierno Abierto, pero sí que han abrazado esta filosofía de información, transparencia, participación, colaboración, innovación tecnológica y rendición de cuentas algunos municipios, como el del Distrito Metropolitano de Quito¹⁷, el Municipio de la Provincia del Carchi¹⁸, a través del apoyo y asesoramiento de la Fundación Alternativas Latinoamericanas de Desarrollo Humano y Estudios Antropológicos (ALDHEA). Además, se considera que muchas de las leyes y procedimientos en el ámbito nacional como la *Ley de Transparencia*, responden a este marco propositivo¹⁹.

En esta lógica y tomando como punto de partida los principios de gobernar eficaz y eficientemente, con enfoque de derechos humanos, garantizar la participación es un mecanismo que genera impactos más significativos y duraderos de las políticas públicas, “la construcción colectiva y políticamente regulada de las decisiones es lo que fortalece la democracia local y esta dinámica, es un producto en sí mismo” (Cabrerero y Peña, 2008: 16); es por ello, que democracia y participación van de la mano.

17 <http://gobiernoabierto.quito.gob.ec>.

18 <http://aldehea.org/ecuador-innovacion-tecnologica-destinada-a-la-democracia-participativa>.

19 <http://yogobierno.org/pais/ecuador>.

Es necesario considerar que la participación de la sociedad en el Estado no es un otorgamiento de los gobiernos, comúnmente, llamados “hacedores de la política pública”; es un derecho que han adquirido los sujetos sociales y que no pasa solo por la emisión de opiniones o criterios, sino que debe ser entendida como una relación de horizontalidad y exigibilidad con los actores públicos y privados y de control de las acciones de gobierno en todos los ciclos de la política pública y de la acción gubernamental.

Una vez entendida la participación como derecho adquirido y activo es posible reconocer que beneficia que las personas, organizaciones sociales y/o colectivos se asuman como sujetos activos en la identificación y visibilización de los conflictos y exclusiones a las que están sometidos; generen incidencia directa en las estructuras gubernamentales y en la transformación del orden social y político, y exijan de los gobiernos, en sus diversas esferas y niveles, respuestas estructuradas y prontas. Esta nueva dinámica social requiere de una difusión específica, dado que el espacio público se convierte en el sitio donde “los excluidos” pueden cuestionar explícitamente las situaciones de inequidad que sufren en la esfera privada. Habermas (1995) introduce un principio de deliberación de acuerdo al cual serían legítimas las acciones y normas que son aprobadas por todas las personas participantes en una discusión racional, lo cual resalta el carácter plural de las sociedades contemporáneas.

Ahora bien, aunque no se puede negar que han existido avances en materia de derechos, es ineludible continuar con los esfuerzos para que se ensanchen los espacios de participación y los mecanismos para hacer efectivos estos derechos. Esto puede implicar, entre otros hechos, diseño de nuevas políticas públicas, cambios

normativos y operativos sustanciales, arreglos institucionales, a través de una presión política sobre las autoridades elegidas para que representen sus intereses. Tomando las palabras de Valencia (2012: 489):

la sociedad puede diseñar instituciones formales (leyes y otras normas), que orientan a la creación de mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas (incluso políticas públicas para que la sociedad civil participe en ellas). También, en la creación de instituciones que apoyen financiera y técnicamente las organizaciones de la sociedad civil para que participen e incidan en las políticas.

En definitiva, cambios institucionales que ayuden al rescate y difusión de las buenas prácticas de atención, acompañamiento técnico de la intervención y, finalmente, la generación de espacios de interlocución para discutir y construir en conjunto las políticas públicas.

Para los sujetos sociales esta interacción estratégica, referida tanto a la ampliación de los mecanismos y escenarios de participación, como al proceso íntegro de la política pública, requiere de la aceptación y credibilidad ante otros actores; como gobiernos, partidos políticos y demás; lo que obliga a que los sujetos sociales desde el inicio se propongan estrategias específicas para obtener y aumentar su legitimidad. Que se gana adquiriendo conocimientos, destrezas y herramientas específicas para denunciar y promover los derechos de colectivos invisibilizados, excluidos y/o victimizados (niños y niñas, personas adultas mayores, mujeres, colectivo LGTBI, entre otras) o sobre problemas comunes a todos los ciudadanos y ciudadanas

la agenda pública incluye muchos puntos de vista, incluso contradictorios, los que podrían no tener cabida en el mismo

programa. También porque hay sectores sociales subrepresentados, mientras otros tienen una capacidad desproporcionada de representación de sus propios intereses. La participación es un bien que se distribuye de manera muy heterogénea (Lahera, 2004: 14).

En “el hacer política”, para Lahera, el modo populista y conciliador privilegia la viabilidad política por sobre la eficacia, contrario a los neoliberales que privilegian la eficacia económica por sobre la viabilidad política. “Lo importante es que hay maneras de hacerlo en democracia y con eficiencia, mediante la adecuada utilización de las políticas públicas” (2004: 11).

Por ello, es importante que los sujetos sociales, que participan en el ciclo de la política pública, puedan incrementar la adquisición de capacidades técnicas para la obtención, análisis y procesamiento de información producida por diversos actores; impulsar y aplicar mayores mecanismos democráticos para garantizar que todas las personas que puedan estar representadas por estos sujetos sociales y/o hacer parte de los colectivos, organizaciones o movimientos involucrados en el ciclo de una determinada política pública puedan incorporar sus criterios en la toma de decisiones, de visibilización y denuncia, de implementación de programas y del monitoreo y evaluación de los mismos; mostrar un conocimiento profundo del tema, ganado por la experiencia de trabajar en él o informándose a profundidad sobre el asunto; y tener en cuenta la normatividad vigente.

Este proceso implica diferenciar las políticas públicas en términos de los programas y propósitos de las autoridades públicas, por una parte de la política vista como la serie de procesos y métodos

de toma de decisiones por parte de los grupos y las relaciones en las que están involucradas autoridad y poder *–politics–*, y por otra parte del ámbito propio del gobierno o la forma de gobierno de una organización social *–polity–* (Roth, 2003: 25-26).

Es decir, que mientras el énfasis en la participación ciudadana desde el ángulo de lo político (democracia representativa) es el derecho ciudadano a elegir, ser elegido o deponer a sus gobernantes, desde las políticas públicas se vincula, además, al de influir en la construcción, implementación y evaluación de las estrategias de gobierno para atender las demandas sociales. Si bien existe una fuerte asociación entre democracia y bienestar público esto se debe a que un régimen democrático, se presume, debe garantizar la participación efectiva, activa y crítica de la sociedad en la construcción e implementación de las decisiones y acciones estratégicas de gobierno, ello incluye la transparencia y control del quehacer gubernamental.

Ahora bien, esta relación entre los sujetos sociales y los demás actores con quienes se construye política pública no está exenta de tensiones y conflictos entre los sujetos sociales, el gobierno y el sector privado ya que, como se ha manifestado, la participación durante el ciclo de la política pública implica acciones de denuncia, de alerta, no solo sobre los conflictos de los sujetos y/o colectivos invisibilizados, excluidos y/o victimizados, sino también sobre el impacto de los programas y proyectos, es decir, durante la fase de monitoreo y evaluación de la propia política pública. Estas tensiones obligan a que los sujetos sociales trabajen en la creación y fortalecimiento de herramientas y mecanismos que hagan más efectiva su incidencia. Buscando lo que plantea Ostrom (2000) que la incidencia crezca, y mejor aún que la participación también sea mayor.

Esto favorecerá, no solo a la agenda, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, sino a todo el sistema político.

Por lo precedentemente señalado, se puede afirmar que si las políticas públicas, no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, el criterio que aplican los actores públicos está sesgado y los planes y programas a implementar carecen de legitimidad efectiva; el efecto de la participación de sujetos sociales en el ciclo de políticas públicas debe estar estrechamente vinculado con el mantenimiento, reforma o transformación del orden social y político que garantice el acceso efectivo a derechos ya conseguidos y la conquista de nuevos derechos que respondan a la realidad y exigencias de dichos sujetos sociales. La participación no sólo debe aumentar los canales de expresión a la sociedad civil, sino de manera fundamental favorecer su rol proactivo y crítico del quehacer gubernamental.

Por ello, la participación es crucial, no sólo porque enfatiza en la exigencia al Estado para que cumpla su responsabilidad, sino que permite a los ciudadanos establecer cambios en los tejidos sociales (De Lellis y colaboradores, 2006: 158), superando las concepciones que concebían la participación.

ligada, pues, a la idea general de que la ciudadanía tienen que hacerse cargo de las funciones estatales tradicionales, más que nada, en el ámbito social. Especialmente, a través de la gestión, la autogestión y la cogestión, que no son otra cosa que una adscripción, una sujeción de la participación a ámbitos administrativos y gerenciales, gracias al desempeño de un rol independiente o compartido con instancias privadas o públicas, o con el propio Estado (Flor, 2009a: 5).

Al respecto, hay que considerar que la participación ciudadana “no es una cuestión de moda o preferencia, sino que es una

consecuencia necesaria de la evolución de la discusión sobre el Estado y la democracia” (Canto Chac, 2012: 17), pero más allá de ello como el terreno en el cual pueden exigirse los derechos para transversalizarlos en las cotidianidades.

Por lo tanto, el ciclo de la política pública está ligado de manera marcada con la participación ciudadana. Pero para que se puedan generar cambios, no solo se deben diseñar y ejecutar políticas por cumplimiento de compromisos de campaña, por coyunturas políticas, etc., sino que tendrán que irse acercando cada vez más hacia políticas públicas y por tanto hacia una: “nueva concepción de la participación [...] para influir en las políticas de [...] gobiernos y en las políticas gubernamentales de carácter nacional. Así mismo, [...] una apertura en los gobiernos para dialogar, ir a consensos, acuerdos” (Flor, 2009a: 14). Precisamente, es lo que se busca determinar a través del análisis del mecanismo GI en el Ecuador.

1.3 El populismo: aparecimiento y mutación del concepto

Populismo etimológicamente viene del latín “populous”, que alude a la gente, a una nación o a las masas; en un estricto sentido, si nos atenemos a su significado, su fin sería lo que en esencia también persigue la democracia, respetar la soberanía del pueblo. Sin embargo, hoy en día es usado básicamente para describir la tendencia política que espera ganar el favor de las masas, pero ganar el favor de las masas mediante una agenda política personalista oculta detrás de una máscara de retórica calculada y ansia de poder institucional.

En cualquier circunstancia, el concepto de populismo es de las pocas nociones que han sido y todavía son ampliamente usadas para describir un espectro amplio de experiencias y circunstancias políticas en el transcurso de la historia, basadas en las mismas ideas vagas y ambiguas. Rodeado de una multiplicidad de connotaciones, la mayoría de ellas negativas, el uso del término populismo está comúnmente vinculado con la descripción o valoración peyorativa de actores y contextos políticos particulares. En términos más generales, ninguna ideología específica u orientación política puede ser explícitamente deducida del término en sí, pero el término populismo se ha adoptado para depreciar cualquier procedimiento relacionado con una estrategia demagógica. Este entendimiento general, pero limitado, acerca del concepto de populismo ha sufrido mutaciones históricas y geográficas que no solo han resultado en descripciones borrosas sobre el mismo, sino en especial aplicado en ámbitos, nacional e internacional, alrededor de su significado.

Más allá de su etimología, el concepto de populismo no solo es ambiguo cuando hablamos de su definición, sino también con respecto a los actores y sistemas políticos que son usualmente caracterizados por el mismo. Actualmente, este concepto es utilizado para describir un amplio rango de fenómenos sociales, que incluyen, entre otras cosas, doctrinas filosóficas, movimientos populares y agrarios y mecanismos políticos representativos de diferentes ideologías y jefes de Estado. Sin embargo, cada uno de estos casos está constituido sobre la base de un conjunto de circunstancias y aspectos temporales que son fundamentales para asociarlos con la noción de populismo. Se considera, que aún si algunas condiciones y aspectos generales del populismo pueden ser identificadas, el uso del

concepto está siempre unido al contexto en que el fenómeno social se desarrolla, al menos en cierta forma. En términos más amplios, la naturaleza del concepto es imprecisa y lo que es entendido bajo populismo puede ser contingente para posturas específicas, también en el lugar y momento en que el término está siendo expresado.

Partiendo del reconocimiento de la representación de las personas y re evaluando el rol de la población en la esfera pública, el concepto de populismo ha estado sujeto a constantes variaciones e interpretaciones y ha sido objeto de varios estudios empíricos, particularmente desde el siglo XIX hasta ahora. Es por esto que el surgimiento del concepto en sí no puede ser fácilmente identificado o incluso reducido a un período exacto de circunstancias en la Historia.

Dada la extensa y diversa literatura sobre el tema, este apartado se centrará en algunos de los aspectos y argumentos más importantes respecto a las manifestaciones históricas y presentes del populismo, especialmente en el contexto de América Latina.

Tal como define oficialmente la Universidad de Princeton, el término populismo se refiere a una doctrina política que apoya las demandas legítimas de la clase media –y mayoría de la clase trabajadora (la gente común) en su lucha contra las élites privilegiadas. Por medio de esta definición particular podemos ver por qué parece difícil categorizar el populismo en un simple y neutral concepto universal o ahistórico. Por un lado, esta definición presupone un claro entendimiento de “gente común” y “élites” y, por el otro, no dice nada acerca de la naturaleza de esos reclamos, sobre aquellas “luchas de la gente común” o incluso sobre la ontología de esos agentes. Por ello, el concepto de populismo en este trabajo será usado

para referirse a la gente como una entidad histórica y contextual y a una variedad de experiencias políticas con un conjunto de características en común. Entonces, este concepto será examinado desde el momento que adquiere muchos de sus componentes fundamentales y críticos.

Se presume que el primer movimiento en caer en la caracterización oficial de populismo fue la agrupación rusa llamada los Narodniki. Este movimiento de tipo socialista de 1860 y 1870, cuyo nombre original puede traducirse directamente como “populista” y posteriormente redefinido como “dirigido a las masas”, fue formado mayoritariamente por jóvenes intelectuales rusos del siglo XIX que creían que la propaganda pública podía llevar a la acción colectiva de las masas, particularmente de los agricultores, contra la monarquía zarista. Los miembros de este movimiento socialista consistían en varios grupos de académicos y jóvenes aristócratas construyendo sus expectativas sobre el despertar del campesinado ruso contra la opresión del régimen zarista autocrático. A diferencia de los rusos liberales, cuyas creencias fueron basadas en la reproducción del sistema capitalista de tipo occidental, pero también distintos a los partidarios marxistas, cuyas creencias tenían raíces en el momento de la revolución proletaria, los Narodniki creían que la adoctrinación entre los campesinos podía en última instancia llevar a la liberación zarista.

Viniendo de la inteligencia rusa del siglo XIX y motivada por las condiciones económicas insatisfactorias para la agricultura campesina y un Manifiesto parcial Emancipatorio, mejorado por Alejandro II, los miembros del movimiento Narodniki promueven una nueva forma moderna de comunidad socialista, basada en lo que los

intelectuales consideraban lo más beneficioso para la mayoría. Muchos de sus principios básicos se tomaron de las enseñanzas marxistas, como es el caso de la defensa de los bienes comunes y redistribución de los medios de producción. Sin embargo, a diferencia de los marxistas, ellos ignoraron explícitamente el rol de liderazgo de la industria proletaria por la institucionalización del sistema comunista.

A principios de 1870, los Narodniki, se transformaron en un movimiento descoordinado llamado *khozhdenie v narod* o “camino hacia el pueblo”. En virtud de este movimiento ligeramente modificado, los intelectuales esperaban incentivar al campesino a levantarse contra los zaristas no solo vistiéndose como ellos sino también distribuyendo panfletos políticamente provocativos o por colgar lonas en las áreas rurales. Aun así, los campesinos eran mayormente indiferentes ante esta estrategia y el movimiento empezó a ser fuertemente perseguido por el régimen, resultando en la radicalización de su programa político y en un fortalecimiento de su organización interna. Durante el siglo XX la ideología populista de este movimiento fue revivida por su descendiente el Partido Revolucionario Socialista.

Desde el apareamiento de los Narodniki, el alcance del populismo ha adoptado muy diferentes matices y ha sido relacionado a diversidad de grupos, tendencias y personajes, pasando desde un movimiento intelectual que buscó representar al campesinado ruso del siglo XIX a las organizaciones de agricultores racistas de los Estados Unidos como el Ku Klux Klan, a muchos gobiernos en América Latina a lo largo del siglo XX y XXI, a varios movimientos políticos de izquierda y derecha radical en Europa y, más recientemente, a las

candidaturas de la nominación Republicana de elección presidencial de los Estados Unidos de 2016.

De cualquier manera, lo que todas estas experiencias políticas parecen tener en común son algunos elementos importantes que estaban presentes en el caso de los Narodniki y nos hacen volver al siglo XIX. “Hacia el pueblo” sirve como slogan constitutivo del populismo y es precisamente esta marca lo que hace a este concepto un cuchillo de doble filo. Además, lo que todos estos casos parecen tener en común, de una u otra manera, son las demandas de una minoría poderosa que empieza a relegarse a un segundo nivel y en consecuencia cómo las voces marginalizadas de las personas comunes empiezan a ser escuchadas y sus reclamos representados por aquellos que parecieran ser lo suficientemente valientes como para luchar contra la opresión de la hegemonía política históricamente inamovible.

De esta forma, el populismo ha sido calificado como concepto negativo porque, detrás de la presunta defensa de los derechos de los campesinos o trabajadores, diferentes proyectos políticos han tenido el poder de cubrir significados sobre determinados intereses ideológicos con vagas esperanzas utópicas dadas al pueblo. Hay que anotar, sin embargo, que el problema aquí no es que las demandas de los trabajadores y/o campesinos en contra de los privilegiados estén siendo promovidas, sino los medios por los cuales han ganado el apoyo de la gente, sus medidas extremas y sesgos implícitos, que normalmente van de la mano con el apoyo ciego y apasionado de la mayoría de partidarios, creando la ilusión de cercanía con las masas y promoviendo que lo que piensan es “lo mejor” para ellos; así, figuras políticas llegan a sectores particulares

de la sociedad haciéndolos creer que pueden ser participantes activos de su propio destino mientras los ciegan de sus limitaciones actuales como agentes del cambio social.

“Hacia la gente” significa dar la voz a la históricamente mayoría excluida, cuyos reclamos y derechos deberían ser fortalecidos. Sin embargo, la promesa de defensa de aquellos reclamos y derechos puede ser usada como estrategia política para alcanzar la validación pública mientras se difama cualquier razonamiento político crítico y de esa manera se polariza la sociedad civil.

De esta forma, los últimos estudios sobre populismo han sido explícitamente críticos respecto a la interpretación de experiencias políticas con características similares: “por la ilustrada élite tecnocrática-liberal, el populismo es enteramente ‘pronto-Fascista’, la muerte de la razón política, una revuelta en el surgimiento de las utopías ciegas” (Zizek, 1997). Mientras las primeras formas de populismo –como en el caso de Narodniki– surgieron como movimientos de trabajadores y agricultores tratando de pelear en contra de la opresión y hostilidad de las élites poderosas que solían controlar las instituciones públicas y gubernamentales de representación, las formas modernas de populismo parecen hacer uso de lo ya democráticamente establecido y de sus instituciones de representación para presionar agendas políticas específicas y, como se ha demostrado en varios casos, devenir en planteamientos autoritarios e incluso totalitarios.

1.3.1 El trasfondo de América Latina

Actualmente, el populismo es asociado especialmente a expectativas de certeza y la aspiración de firmeza cuando llegue a la capacidad de liderazgo. Frente a circunstancias inciertas de angustia, desencadenadas por el miedo y cambio –como en el caso de una precipitada afluencia de migrantes–, ciertas expresiones del populismo moderno han sido definidas por su esfuerzo de llamar a la aprobación de incesantes políticas extremistas, por los deseos “irracionales” de múltiples grupos sociales. En este sentido, diferentes experiencias políticas pueden chocar unas con otras si el populismo es entendido en términos específicos como la mano del demonio que intenta alimentar a las personas comunes de su sueño de participación política y verdadera representación.

En contra de esta visión negativa, el filósofo argentino Ernesto Laclau ha reclamado por un tipo de comprensión diferente de populismo, una que promete una definición neutral e inherente del concepto. En palabras de Žižek: “un tipo de dispositivo político formal-trascendental que puede ser incorporado a los diferentes compromisos políticos” (1997: s/p). Sin embargo, con la lógica de entender esta línea de pensamiento, es importante volver la mirada hacia el trasfondo Latinoamericano que motiva los reclamos de Laclau. Como el académico Carlos de la Torre (2015) plantea, Laclau gestiona, para contrastar lo mundano y el día a día de políticas administrativas, con momentos de ruptura populista que son necesarios, trayendo sistemas discriminatorios institucionales a un límite mientras forja un orden alternativo.

A la luz de diversos cambios políticos experimentados por los países de América del Sur en la segunda mitad del siglo XX, particularmente surgieron perspectivas políticas y sociales –más tarde denominadas como componentes teóricos contra-hegemónicos– liderando diferentes formas de “nueva” democracia, especialmente enfocadas en cuestionar el entonces llamado régimen político neoliberal y superar las formas de exclusión que comúnmente caracterizaron a estas sociedades. Después del colapso de muchas decisiones autoritarias del sistema durante la primera mitad del siglo XX en todo el continente, fue realmente considerada la posibilidad de establecer nuevos sistemas democráticos con instituciones actuales que puedan representar los reclamos de las personas y que puedan ser gobernadas por delegados políticos y no tiranos. En términos generales, ir de regímenes autoritarios a democracias volcadas a lo colectivo puede hacer posible el asignar delegados de las voces de las personas e imponer un sistema representativo nuevo, definidos ambos por la actual participación de las clases sociales más vulnerables y por instituciones públicas que aseguren la adhesión de sus reclamos. Así, populismo parece surgir en América del Sur dentro de un momento histórico complejo y particular, caracterizado por la modernización de las sociedades y el cambio abrupto de tradicionales a contemporáneos sistemas políticos en los años 30 y 40 (PNUD: 2007).

Como plantea Carlos de la Torre:

la aparición del llamado “populismo radical” se concibe como una saludable reacción a las limitaciones políticas y sociales que presentan las actuales democracias delegativas, como un intento de profundizar el proceso democrático a través de un estilo político que tiene aún fuerte arraigo en muchos países de la región y que permanece íntimamente ligado, en la memoria

popular, con procesos significativos de incorporación y democratización política (2008: 12).

De acuerdo al académico Gino Germani (1973), los movimientos populares empezaron a aparecer en medio de este áspero proceso de transición de sociedades autocráticas y oligárquicas a formas de sociedades modernas e industriales. Adicionalmente, un factor crucial es que aquellos movimientos no se integraron a modelos liberales de democracia, sino que adoptaron componentes populistas y expresiones que les concediera el nombre de movimientos de la nación popular. Además, estos movimientos populares fueron definidos por lo que es llamado como “efecto de deslumbramiento”; a diferencia de algunos países de Europa, las masas que gestionaron el escape de las sociedades tradicionales del pasado no se convirtieron en movimientos políticos liberales o de trabajadores, sino que esos movimientos populares fueron dibujados por líderes carismáticos y figuras demagógicas calificadas como populistas. El populismo está relacionado entonces con un momento histórico de transición de sociedades tradicionales a modernas.

Por tanto, este análisis sobre el surgimiento del populismo se enfoca en la redefinición del concepto en sí y en el reconocimiento del mismo como fenómeno accidental derivado dentro de un proceso histórico, propio del “subdesarrollo” de países en América latina y no de otros países del occidente. Esta revisión del populismo está determinada por una perspectiva lineal, por lo tanto limitada acerca de las circunstancias ocurridas en la región al momento, y es por eso que esta re-lectura del surgimiento y desarrollo del populismo encuentra limitaciones claras, particularmente porque desatiende las realidades

complejas y la diversidad de expresiones de populismo a lo largo de la región.

A pesar de estas dificultades, Robert Bartra (2009) argumentará que al menos tres aspectos importantes deberían ser redimidos de esta noción latinoamericana de populismo. Un primer aspecto se refiere a que la entidad ontológica tradicional llamada “pueblo” para la mayoría de líderes populistas consiste en varios y muy diversos grupos, aquellos cuya dimensión y composición puede ampliamente variar dependiendo de cada país y período de tiempo. Adicionalmente, esta entidad heterogénea, considerada como un simple actor político, no es característica de los años 30 y 40, sino que es componente constitutivo del populismo hasta el presente. En segundo lugar, la naturaleza rápida y agresiva de la modernización y expansión capitalista en América Latina resultó en unas tendencias ideológicas y efectos de políticas inesperados relacionados directamente con una apresurada globalización y, por lo tanto, generadora de cambios e incertidumbre.

Finalmente, la importancia y rol de los líderes carismáticos dentro del proceso populista debe ser seriamente tomada en cuenta. El autoritarismo que ha sido considerado como característica distintiva de los movimientos populistas y sus regímenes ha sido comúnmente asociado a discursos potentes dados por líderes políticos que intentaron exaltar a las masas por medios ambiguos y retórica mezclada. Sin embargo, lo que es realmente populista no es, de acuerdo a Bartra, la presencia de autoritarismo dentro de los líderes o sus discursos, sino precisamente el discurso ideológico del líder en sí y los medios particulares por los que él o ella se conectan a las masas que lo apoyan. En consecuencia, este aspecto multi-ideológico, propio

del discurso de un líder carismático, junto al atractivo emocional asociado, es lo que últimamente atrae a las masas excluidas y une a una diversidad de grupos y clases sociales.

1.3.2 Populismo y democracia

En este contexto, Ernesto Laclau sugiere que, independientemente de sus contenidos ideológicos y empíricos, populismo es fundamentalmente una forma política de razonamiento y articulación caracterizada por su habilidad de crear identidades políticas a través de herramientas de retórica, la vaguedad del discurso y la simplificación semiótica. En otras palabras, populismo es una “lógica política”, una conducta y expresión de acción colectiva mostrada en el escenario político de nuestras sociedades.

Abogando por un marxismo renovado, pluralista y saliendo de la experiencia traída por diversos y muy diferentes movimientos sociales en el siglo XX, Laclau plantea una crítica importante al marxismo tradicional mientras reclama el rol ideológico de la izquierda por el establecimiento de nuevas formas de sistemas democráticos.

Con la publicación de *La razón populista* (2005) pero ante todo también con la publicación del *Capitalismo, populismo, fascismo* (1978), Laclau atrae la atención a uno de los tópicos que ya han cubierto parte importante de su anterior trabajo de teoría marxista y sobre los primeros regímenes socialistas en América Latina: el populismo. Por lo tanto, él retoma un concepto que ha sido históricamente condenado y que se ha tornado en una lógica y

estrategia para construir esferas políticas descentralizadas e ideas colectivas.

En primer lugar, la reafirmación de “el pueblo” resultará en una amplia discusión sobre la sobredeterminación de identidades políticas, hegemonía, clases sociales y en una nueva caracterización de las masas como relacionada directamente con la posibilidad de traer múltiples demandas y junto con luchas solapadas. *La razón populista* representa una nueva dimensión de procesos hegemónicos de luchas políticas examinadas por Laclau en sus primeros trabajos y establece las bases para un mejor entendimiento sobre qué son las identidades sociales. Basándose en las experiencias políticas pasadas – particularmente en Europa y el continente Americano– y los fracasos y éxitos de los movimientos populares sociales con distintivas motivaciones políticas, al avanzar en su análisis los objetivos de la redefinición de populismo, Laclau proyecta una democracia radical. Así, la vindicación de un concepto de cuestionamiento común inicia con el análisis de un dogma ortodoxo marxista la transformación de un concepto crucial, entregado por una larga tradición intelectual y, más importante, con el compromiso de Laclau hacia la pluralidad de las luchas sociales en el escenario actual de la globalización capitalista.

Mediante la recuperación de la noción de pluralismo marxista y profundizando dentro del fascismo y en las formas de populismo en América Latina, establece un vínculo directo entre los nuevos movimientos populares sociales que surgieron alrededor del mundo y su redefinición de “pueblo” como variable y sujeto en constante cambio contextual, necesario para cambios sociales y potencialmente democráticos. Para ese asunto, la vindicación de Laclau sobre

populismo puede solo ser entendida en términos de su compromiso a una comprensión reformulada del imaginario político de izquierda y su intento de redireccionar el rol del Estado y de los agentes constitutivos en avanzar hacia ser más representativos, igualitarios, participativos y por tanto hacia sociedades más democráticas.

En este sentido, el trabajo de Laclau se enfoca, sobre todo, en proyectar una democracia radical, motivada por la multiplicidad de luchas sociales que surgen de las circunstancias del continuo cambio cultural y el descontento actual y se expresan a través de las protestas sociales. En vista de la crisis de las manifestaciones actuales del socialismo, él busca deconstruir la teoría marxista y redefinir los conceptos paradigmáticos propios de los discursos izquierdistas como hegemonía, clase obrera y antagonismo. Por lo tanto, empieza con un análisis crítico de la terminología marxista clásica en base a diversas transformaciones históricas sufridas por sistemas socialistas reconocibles y encara las nuevas formas de desarrollo de regímenes contemporáneos especialmente en los llamados “Países del Tercer Mundo”.

En consecuencia, Laclau rearticula el significado de marxismo tomando sus principales bases y reconstruyéndolo de acuerdo a distintas realidades políticas complejas, diferenciadas y contradictorias. En términos generales, su proyecto apunta a una reflexión crítica de la izquierda, incluyendo actores, instituciones y principales categorías y, por esa razón, trata de fijar luchas globales y lo que él considera que son las transformaciones culturales y socioeconómicas más importantes de nuestro tiempo, en el núcleo de su crítica conceptual de sistemas políticos deficientes y obsoletos.

no necesitamos más que enumerar [estas transformaciones históricas]: transformaciones estructurales del capitalismo que han llevado al declive de la clase obrera tradicional en países pos-industriales; la penetración profunda y creciente de las relaciones de producción capitalistas en áreas de la vida social, cuyos efectos dislocatorios [...] han generado nuevas formas de protesta social; el surgimiento de movilizaciones masivas en Países del Tercer Mundo los cuales no siguen el patrón tradicional de lucha de clases; la crisis y desacreditamiento del modelo de sociedad da efecto en los países llamados “del socialismo realmente existentes”, incluyendo la exposición de nuevas formas de dominación establecidas en nombre de la dictadura del proletario (Laclau y Mouffe, 1987: 57).

A este entendimiento de proyecto democrático debe seguirle la naturaleza actual de los cambios globales que ocurren actualmente, los que han de ser cuestionados seriamente y no ser simplemente cambiados para encajar en esquemas teóricos ortodoxos e inmodificables del pasado. Además, cualquier reflexión crítica acerca de los problemas estructurales actuales es posible solo a través de una inserción en el presente, por ejemplo, de sus luchas, sus desafíos y peligros. En este sentido, la apropiación no distorsionada sino real de situaciones que ocurren ante nuestros ojos nos hará interrogar sobre las circunstancias anteriores y, a la postre, nos posibilitará establecer un diálogo con el pasado. Para Laclau entonces, este pasado puede ser organizado alrededor de continuidades, discontinuidades, identificaciones y momentos de ruptura.

Partiendo de estas premisas generales, el esencialismo conceptual traído por el marxismo tradicional puede ser reajustado y recuperado en el presente. Como mencionamos anteriormente, el rol privilegiado de la clase obrera no puede más ser mantenido, y esto es por qué las crisis enfrentadas por los sistemas socialistas no han sido solo expresadas por el descontento de la clase social marginada, sino

por el descontento de múltiples clases sociales y asociaciones. Ver la clase obrera como el único agente de cambio social y transformación política hace perder su fundación teórica en virtud de las diferentes protestas sociales que emergen y se desarrollan al momento. Además, generar nuevas formas de diálogo supera así la prevalencia del sistema comunista sin ningún tipo de antagonismos. Pero más importante, un proyecto de democracia radical pretende replantearse la construcción del plano socialista fuera de discursos dicotómicos que limitan las convicciones políticas y sociales de dos campos antagonistas: la oligarquía totalitaria y la necesidad primaria de la clase obrera.

En esas condiciones, la transición hacia una democracia radical, libertaria y plural debería descansar principalmente en el reconocimiento consciente de procesos de transición históricos del presente y, subsecuentemente, en la extracción de “todas sus consecuencias a nivel teórico”. El marxismo clásico necesita ser desafiado, muchos supuestos de valor y lecciones importantes, surgidos por esta larga tradición intelectual, necesitan ser transformados. El socialismo necesita ser considerado como necesario pero no como único elemento para establecer un sistema democrático real. Acoger luchas globales, diferentes y complejas conlleva, según Laclau, a la preservación de actos revolucionarios y movilizaciones de descontento social necesarias para luchar contra desigualdades arraigadas en relaciones jerárquicas estáticas e instituciones políticas ineficientes.

En este sentido, la izquierda tiene que adoptar diferentes sistemas de equivalencia entre las pluralidades de actores sociales, pero también tiene que usar la herramienta de hegemonía para extender el espacio de luchas democráticas y abrir la puerta a varios

antagonismos democráticos. En resumen, el proyecto para una democracia radical de Laclau se encamina a la descentralización del Estado y a una pluralidad discursiva que pueda permitir que diferentes actores sociales sean participantes activos del espectro político. Para aquel propósito, la ruptura, la revolución y el despertar de las masas son elementos cruciales para la reorganización de órdenes sociales previos y para la transformación hacia sociedades más democráticas. Además, debe notarse que, desde esta perspectiva, el acto revolucionario conlleva la aceptación de luchas sociales equivalentes pero autónomas sentadas por el propósito de multiplicar el espacio político y de prevenir la concentración del poder.

Habiendo examinado los elementos centrales para un proyecto democrático y social renovado por el filósofo Ernesto Laclau, parece importante ver en la relación hegemónica que establece entre varias luchas sociales y la diferente naturaleza que cada una puede proveer una representación de una unidad universal entre todas ellas, lo que caracteriza las bases comunes entre las diferentes luchas de la gente. ¿Cuál es la mínima unidad de análisis para establecer una transformación democrática? Para Laclau, esta unidad mínima de análisis no es una clase social o un grupo existente, movilizad por ideología populista y por lo tanto visto como la manifestación de esta ideología. Para él, populismo no es una ideología seguida en grupo, sino una de varias maneras en la cual la propia unidad de dicho grupo puede ser creada. En este sentido, el “pueblo” y las “masas” no son meramente una expresión ideológica sino representan la relación real que existe entre diferentes actores sociales. En consecuencia, populismo es solo una de muchas lógicas sociales por medio del cual las voces de diferentes actores sociales pueden encontrarse y la unidad de un grupo puede ser formada. Así, la unidad mínima de análisis para

cambios sociales corresponde a la demanda social en general, y esta demanda corresponde no solo a una petición sino que también es un reclamo social fundamental.

Para ilustrar esta idea, Laclau considera, por ejemplo, el caso imaginario de un gran grupo de migrantes agrarios que se han asentado en “Villas miseria” en las afueras de ciudades industriales de desarrollo. Dados algunos problemas de vivienda, el grupo de migrantes agrarios afectado demanda a las autoridades una solución a su problema y, en este sentido, su demanda empieza solo como una petición. Aún si su demanda continúa insatisfecha, este problema adquiere una nueva dimensión. Primero, la gente empieza percibiendo que sus vecinos también tienen demandas igualmente insatisfechas, por ejemplo problemas de agua, salud o educación. Segundo, si esta situación general continúa de igual manera por un tiempo determinado, habrá una acumulación de demandas insatisfechas y una creciente inhabilidad institucional para absorber cada una independientemente, resultando en una relación de equivalencia directa entre todas las demandas.

Además, tal escenario puede fácilmente traer un riesgo de una brecha siempre creciente entre la población y el sistema institucional, y de esta manera engendrar fronteras internas y a la postre causar la dicotomización del deber político hacia una cadena equivalencial de demandas insatisfechas. Pero lo que es más importante es que la pluralidad de demandas, que han sido articuladas de una manera equivalencial, ahora constituyen una subjetividad social mucho más amplia trayendo una unidad entre demandas populares. Incluso a ese nivel tan básico de organización, esta unión entre demandas populares es suficiente para construir una identidad

colectiva de la gente y el inicio para ir articulándolos como potenciales agentes de cambio social.

Consecuentemente, el populismo nace en primer lugar de la formación de una frontera interna antagonista clara, separando las masas del Estado y, en segundo lugar, de la articulación equivalente de diferentes reclamos sociales haciendo posible ese planteamiento necesario de “pueblo”. Subsecuentemente, y una vez que las varias luchas sociales han alcanzados un nivel superior de movilización y organización, la equivalencia que primero los unió y que inició como un simple sistema de solidaridad y empatía se consolida como sistema o unidad de medios comunes y luchas colectivas. Tiene sentido entonces que múltiples procesos que permiten la transición a sistemas democráticos deban incluir la reconstrucción del rol del Estado como comisionado de estas entidades populares y como apoyo de las demandas del pueblo.

En suma, populismo no es solo un concepto extremadamente amplio dentro de las ciencias sociales, de acuerdo a Laclau, sino una pieza de información de valor, que concierne a experiencias políticas reales y que atañe a cómo amplios sectores de una población particular han definido y todavía definen su identidad colectiva y sus luchas comunes en contra de la inequidad y la opresión.

Otra consideración que se puede añadir es que, si bien el populismo ha sido siempre asociado a la presunción de lo que el “pueblo” es, este entendimiento casi metafísico ha contribuido a establecer como entidad ontológica la pertenencia de la gente a las clases “media y baja”. Es cierto que estas clases han sido históricamente parte de esta gran mayoría, pero igual que el

proletariado, los sectores urbanos, los grupos de burguesía emergente y muchos otros han sido el resultado histórico de sus circunstancias históricas particulares, la clase media y baja es también fruto de sus contextos. No hay “pueblo” alguno como entidad ontológica, sino muchos pueblos y muchas masas. De esa manera, “el pueblo” es una construcción creada a través y dentro del discurso implantado en determinados momentos y es expresado –como palabra y representación– por prácticas sociales, por diferentes actores y por representantes sociales. Así que las bases del populismo consisten en una construcción discursiva que es generada a través de elementos contingentes y a la postre constituido de una manera contingente.

Por lo anteriormente señalado, caben las preguntas: ¿cómo es posible que diferentes elementos contingentes y luchas sociales choquen una con otra y establezcan la unidad de una única voz llamada “pueblo”? ¿Dónde diferentes pero equivalentes demandas sociales entran en conflicto con las aspiraciones y demandas, por ejemplo, de los grupos y clases que tradicionalmente han representado una hegemonía política dentro de un período histórico particular y orden social? ¿Dónde las demandas sociales empiezan a volverse antagónicas? El pueblo y el populismo surgen de la relación de las demandas sociales hacia el otro, pero también como resultado de los efectos de una hegemonía política inequivalente. Por lo tanto, el significado de populismo es articulado por las demandas sociales de los sectores populares, los cuales por su parte constituyen la articulación y manifestación del pueblo en un momento histórico particular. En el caso de muchos países de América Latina, el pueblo, discursivamente construido desde los años 30 y muy especialmente desde el inicio del siglo XXI, ha apuntado a la terminación de la hegemonía existente (no solo política y económica de una clase social

particular, sino una hegemonía marcada por los intereses de diferentes clases), a combatir especialmente la corrupción y por lo tanto a la radicalización de la democracia. Así, solo cuando un antagonismo social ha sido radicalizado y el pueblo busca insertar una nueva hegemonía, un proyecto contrahegemónico en la esfera política del momento, se podrá hablar de populismo.

1.3.3 Formas populistas negativas vs. positivas

Como mencionamos anteriormente, populismo es un concepto ambiguo que ha adoptado principalmente connotaciones negativas en lo que respecta de las experiencias políticas descritas. En contra de este entendimiento y uso inherentemente peyorativo del concepto, el filósofo Ernesto Laclau expone una re-conceptualización de populismo vinculada a la articulación hegemónica del “pueblo”; consecuentemente, sus re conceptualizaciones de populismo implicarán que el concepto en sí no está necesariamente opuesto a la construcción de la esfera política. Sin embargo, el filósofo Slavoj Žižek (2006) lo define como el objeto lacaniano de la política, es decir como “la figura que está por encima de la dimensión universal de lo político, lo cual es ‘el camino real’ al entendimiento de lo político”. De este modo, las diferentes luchas sociales son determinadas por encuentros no solo uno con otro sino con la unidad a la que cada uno de ellos pertenece. Por lo tanto, el populismo no es considerado por Laclau simplemente como una ideología o movimiento político específico, tratando de instigar a las clases sociales populares, sino que es una lógica política y social transcendental. En resumen, el populismo emerge, en opinión de Laclau, cuando demandas democráticas particulares son vinculadas a una cadena de equivalencias y en consecuencia cuando este vínculo presenta “al

pueblo” como un sujeto político universal y agente de cambio democrático.

No obstante, ¿por qué este concepto es entendido como una característica negativa de ciertas prácticas políticas? A partir de la amplia discusión en torno a las diferentes manifestaciones y formas históricas del populismo en las ciencias sociales, parece que queda claro que la apreciación particular del populismo depende de una variedad cultural geográfica así como de factores históricos. Aún, una causa importante para considerar populismo como una noción social peyorativa tiene inevitablemente que ver con una interpretación idealista y casi utópica del sistema democrático formulado actualmente. En términos amplios, democracia ha sido establecida como la última meta de nuestras sociedades modernas y seculares y por lo tanto reconocidas como la mejor alternativa de encarar otras formas de organizaciones gubernamentales. En vista de este factor, todo lo que no está directamente conectado al desarrollo e implementación de democracia será satanizado socialmente y, en este sentido, populismo ha sido considerado precisamente como una oposición “antidemocrática” estrategia política directamente amenazante o democracia obstructora. En suma, su consideración de populismo también muestra que depende del lugar y del momento desde donde se hace la enunciación crítica. Por ejemplo, regiones particulares de Europa y América del Norte asocian populismo directamente con corrupción, sistemas autoritarios y políticas extremistas, mientras en otras regiones como América Latina el populismo es asociado con los gobiernos de orientación izquierdista, y no necesariamente con atributos negativos.

Se debe también hacer énfasis en que la clase media y los discursos dominantes que dan forma al contenido de información en cualquier sociedad contribuyen al imaginario de una sociedad construida de populismo. En resumen, una imagen negativa de populismo ha sido históricamente respaldada por acciones y actuaciones de figuras políticas del pasado. Considerando esto, parece no ser coincidencia que el candidato republicano a la presidencia de los Estados Unidos, Donald Trump, haya sido comparado con Adolfo Hitler con una intensión satírica y profundamente crítica en el fondo. Legitimado por la afirmación de ciertos sectores de la sociedad norteamericana, se ha permitido que el candidato republicano tome ventaja de sus miedos y prejuicios para polarizar la esfera política y empujar su agenda política. Es así que Donald Trump ha sido calificado como un vívido ejemplo de populismo. A esto debe ser añadido que el uso de recursos provistos por un discurso apasionado pero, en términos de contenido, vago y confuso, de hecho permite a un orador carismático, que supuestamente llega a la gente y habla por ellos, explotar sus preocupaciones y sus antipatías contra circunstancias cambiantes y a largo plazo y le confiere absoluto poder sobre sus seguidores.

En contraste con esta noción, el populismo parece adquirir otras características cuando se trata de otras realidades. Como anotamos anteriormente y de acuerdo a algunos académicos, el populismo aparece en América Latina como una consecuencia de movilizaciones sociales y una relación equivalente entre reclamos políticos contra regímenes neoliberales. En el caso de Ecuador, similar a otros países de la región, el populismo parece re-emerger junto a la democracia, como una manifestación de rechazo a los regímenes que no pudieron satisfacer las demandas y necesidades de la población, es

decir, aparece como una promesa de marcar una diferencia con los gobiernos provenientes de las élites tradicionales y con un propósito de inclusión social, en ese sentido de fomentar mayor participación.

Es importante notar que el populismo constituirá, en América Latina, una importante característica de varios líderes apoyando muy diferentes partidos políticos y demandas ideológicas, sin embargo, como lo señala Flavia Freidenberg (2007: 149) la manera de hacer política en la región “se sigue dando a través de un vínculo estrecho entre líderes y pueblo, con un discurso personalista que busca incorporar a sectores excluidos, generando una nueva forma de representación populista”.

Recapitulando a la luz de los postulados de algunos de los autores citados precedentemente y que constituyen referentes en el tema del populismo, se presenta a manera de síntesis una serie de características respecto al populismo:

- Divide a la sociedad en dos: el pueblo y el Estado (oligarquía o élites) en una relación antagónica.
- Maniqueísmo político, usando un discurso que establece dicotomías y enfatiza las diferencias entre las élites y el pueblo.
- El culto a la personalidad del líder, quien se convierte en el redentor o salvador del pueblo contra los opresores. El líder se constituye en una figura cercana que mantiene un contacto directo.
- El Estado como rector de la actividad económica promueve políticas redistributivas y de crecimiento hacia dentro.
- El desarrollo del clientelismo a través de la creación de redes clientelares que puedan apoyar con su voto.

- Una relación directa entre lo nacional y lo popular. El pueblo, que abarca a todos los seguidores sin distinción de procedencia, encarna a la sociedad, con lo cual se fomenta un nacionalismo en contra de las élites o grupos de poder.
- Movilización de masas, a través de medidas, no siempre racionales, que favorecen a amplios sectores excluidos.

1.4 Los proyectos políticos en América Latina

Para Dagnino, Olvera y Panfichi, el debate en torno a la democracia en América Latina, centrado durante más de una década en su transición y consolidación, ha variado en los últimos años y puede ser explicado por tres procesos: en primer lugar, por la efectiva consolidación de la democracia electoral; en segundo, por la profunda insatisfacción con los resultados de las democracias en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política y, en tercero, a partir de la variedad de experiencias que se han ido desarrollando en distintos países, resignificando la idea misma de democracia y demostrando que es posible construir un nuevo proyecto democrático basado en “principios de extensión y generalización del ejercicio de los derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias” (2010: 16). Constituyendo, precisamente este conjunto de experiencias la base para este nuevo debate sobre democracia.

Ahora bien, este nuevo debate se caracteriza por una gran disputa de proyectos políticos que, aunque usen los mismos conceptos

y tengan discursos parecidos, son diversos. Por ello, los autores citados han realizado una diferenciación de tres proyectos políticos: el democrático participativo, el neoliberal y el autoritario. A continuación, haremos una reseña de cada uno recogiendo elementos planteados por los autores.

1.4.1 Proyecto político autoritario

Aunque actualmente este proyecto en su versión clásica, bajo la forma de dictaduras militares, parece haber perdido viabilidad política, formalmente se encuentra en estado latente. Sin embargo, aunque el autoritarismo resulte hoy inaceptable, debido a la decepción colectiva por los escasos resultados sociales de las democracias en América Latina, la confianza en la democracia no ha tenido un salto significativo en los últimos años, tal como lo demuestra el Informe 2013 de la Corporación Latinobarómetro, donde de los 18 países considerados, no son todos sino 11 los países en que aumenta el apoyo a la democracia entre 1995 y 2013 con respecto a su promedio. “El aumento fuera de excepciones está lejos de ser un salto a los niveles de apoyo a la democracia que mostraron los países del sur de Europa en un menor período de tiempo con la misma pregunta” (Informe 2013: 17).

Por otra parte, si se considera que el autoritarismo político siempre tuvo como correlato la existencia de una cultura que legitima las diferencias sociales, que internaliza la jerarquización de clases y grupos sociales a través de su raza, género, región, estrato económico y otros para excluir a “los diversos”, en otras palabras, un

autoritarismo social que todavía pervive en la cultura latinoamericana, mal podemos pensar que estaría cancelado el autoritarismo político.

Ahora bien, qué caracterizaría a este proyecto:

1. Anula o limita la operación de las instituciones democrático-liberales.
2. Parte del principio de no reconocer la existencia de la sociedad civil. Sostiene que no hay separación entre la sociedad y el Estado, dado que el partido corporativo representa a los sectores sociales, al Gobierno, ocupa el poder en todos los niveles.
3. Anula el principio de la ciudadanía y cancela de facto los derechos políticos. Puede conceder selectivamente algunos derechos.
4. La participación de los ciudadanos solo puede entenderse como aclamación y apoyo político al régimen.
5. La relación entre la sociedad civil y el Estado se caracteriza por el verticalismo, el clientelismo y la represión o la cooptación, mezcladas estas últimas de diversas maneras.
6. Se legitima como eje articulador de acciones conducentes a la justicia social, reservándose la distribución selectiva de la renta. (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2010).

1.4.2 Proyecto político democrático-participativo

Este proyecto confronta los límites a la democracia liberal representativa como sistema privilegiado de las relaciones entre Estado y sociedad; en ese sentido, constituye una profundización y radicalización de la democracia, en la cual la participación de la sociedad en los procesos de decisión es central.

La participación, a más de apoyar a una desprivatización del Estado, contribuye a la formulación de políticas públicas orientadas a conseguir una mayor igualdad.

El mejor ejemplo de esta profundización democrática por la vía de la participación social constituye el Brasil, donde a partir de los años 80 los diversos movimientos sociales, sindicales, intelectuales, ONG, partidos políticos (particularmente el partido de los trabajadores PT) colaboraron en el esfuerzo por formular y difundir este conjunto de ideas, que bajo distintas formas y nombres fueron proliferando en América Latina.

A partir de entonces, incluso en el terreno normativo se dieron cambios al respecto, baste una revisión de las constituciones para constatar el nivel de institucionalización de la participación: “la mayoría de las constituciones en América del Sur incorporaron o ampliaron los mecanismos de democracia directa durante la década de los noventa (con la excepción de Chile y Uruguay)” (Lissidini 2008: 126).

Las iniciativas de democracia participativa rescatan la dimensión pública y ciudadana de la política.

Esas iniciativas tienden a suceder en algunos sentidos diferentes: uno de ellos es el de la movilización de sectores sociales interesados en la realización de políticas públicas – salud, saneamiento básico, educación, seguridad pública– llevando reivindicaciones a los gobiernos y a los parlamentos y buscando formas de concretizarlas, presionando, controlando, buscando mantener un grado de movilización que pueda establecer una nueva relación entre un sector de la ciudadanía y la política (Sader 2005: 572).

Dentro de este proyecto, otro elemento central es la concepción amplia e inclusiva sobre sociedad civil, la misma que, estando constituida por sectores organizados de la sociedad, es reconocida por su heterogeneidad. El propósito de esta concepción amplia e inclusiva de la sociedad civil, considerada como actor de la política sería asegurar el carácter público del Estado a través de la participación y el control social.

De esta manera, es en la sociedad civil donde se debaten los distintos intereses y donde se construyen los consensos que respondan al interés general, por ello es fundamental la construcción de espacios públicos que posibiliten estos encuentros, debates, discusiones, deliberaciones.

Adicionalmente, otro aspecto relevante en este proyecto es la construcción de una ciudadanía, entendida como defensa y lucha por los derechos hacia una mayor igualdad en todas las dimensiones, y como una ampliación de la noción de democracia en el sentido de que la convivencia en una sociedad pasa necesariamente por un reconocimiento de todos los derechos.

Vale la pena enfatizar que de este conjunto de elementos surge una noción ampliada de política, que “se reafirma en la multiplicidad de sus terrenos, sujetos, temas y procesos” (*op. cit.*, 2010: 59). Así, estos “nuevos sujetos políticos” han traído al ámbito público nuevas cuestiones y reivindicaciones.

1.4.3 Proyecto político neoliberal

Este proyecto surge, según los citados autores, a diferencia del anterior, por una necesidad de ajustar la economía a las nuevas condiciones del mercado a nivel mundial, lo que también ha conllevado una reconfiguración de la relación Estado-sociedad.

Se podría afirmar que los diversos estados en América Latina, caracterizados por un crecimiento desmesurado, burocracia, ineficiencia y corrupción, vieron una salida con este proyecto, que tuvo su fundamento a partir del Consenso de Washington. Sin embargo, es necesario resaltar que, aunque con una base común, se fue configurando de acuerdo a cada contexto nacional, por lo cual fue adquiriendo características específicas propias según los diversos países de la región, que pudieron acoger o resignificar algunos conceptos del proyecto democrático-participativo en su adopción.

En palabras de Emir Sader, en América Latina

el neoliberalismo se convirtió en la ideología oficial de las “nuevas democracias” que pasaron a ser enjuiciadas por la mayor o menor presencia del Estado en la economía, por un mercado de trabajo más o menos regulado, por la apertura mayor o menor de la economía. Las relaciones mercantiles invadieron de tal forma todos los espacios sociales que el propio tema de la reforma del Estado dejó de ser sinónimo de su democratización para ser confundido con la reducción de sus funciones reguladoras, con su readecuación al objetivo – asumido como– superior del ajuste fiscal (Sader, 2005: 567).

Tratando de profundizar en este aspecto a partir de lo expresado por Sader, se puede manifestar que a partir de los 90 asistimos a un juego de mayor o menor presencia del Estado y, por lo

tanto, de mayor o menor presencia de la sociedad. No obstante, lo evidente es que el modelo político va acompañado de un modelo de Estado que regula las relaciones con la sociedad y por lo tanto utiliza diversos mecanismos para incluir la participación en el proceso de las políticas públicas. En este periodo, la participación permite, desde la perspectiva de una ciudadanía activa, hacer efectivas las ideas contenidas en la propuesta democratizadora, en la que los ciudadanos y ciudadanas se involucran en los asuntos de Estado. En realidad, permite que la sociedad organizada pueda desempeñar algunas de las funciones que han sido tradicionales del Estado, especialmente a través de la gestión, la autogestión y la cogestión, que no son otra cosa que una adscripción, una sujeción de la participación a ámbitos administrativos y gerenciales, gracias al desempeño de un rol independiente o compartido con instancias privadas o públicas, o con el propio Estado (Flor, 2009a: 5).

De esta manera, la participación pasó a formar parte de una estrategia orquestada internacionalmente –por organismos multinacionales– para hacer efectiva la denominada modernización, que primó en la región en esta época, más que a través de las actividades estratégicas en poder del Estado, a través del esfuerzo privatizador pasando esa gestión a manos de los sectores económicamente más poderosos que confluyen así con los pocos espacios estatales que sobrevivieron a la ola privatizadora, sobre todo en los ámbitos de salud, vivienda, educación y bienestar social.

Esta estrategia generalmente ha estado vinculada a un discurso que apunta a la disminución del aparato del Estado y, supuestamente, al incremento de la eficiencia, así como a una disminución de los niveles de corrupción observados. No por otra

razón, su legitimación se ha reforzado, no solamente porque se la asoció con la redefinición de la ciudadanía, sino porque, en la práctica, aludía a un esfuerzo social por controlar y combatir algunos de los problemas relevantes de nuestras sociedades (Flor, 2009a).

Desde este enfoque más instrumental, la participación presenta algunas limitaciones pues está ligada a la administración o gestión de servicios y actividades públicas del Estado, trasladados hacia el sector privado, bajo el supuesto de hacerlos más eficientes, más transparentes, posibilitando que la ciudadanía asuma un rol protagónico, activo y responsable que hace años no tenía. De todas formas, esta forma de plantear la participación se halla inscrita en una ideología de menos Estado que ha circunscrito la participación a la esfera administrativa. No obstante, se debe señalar que, en la práctica, al menos en el Ecuador, la participación ciudadana ha permitido, especialmente a nivel local, superar esta adscripción (Flor, 2009a) y ha logrado politizar algunas de las demandas que desde la esfera instrumental quedaban inocuas.

Esta concepción instrumental de la participación ha traído consigo también otros cambios conceptuales importantes respecto a los conceptos de sociedad civil y ciudadanía.

La sociedad civil se circunscribe a recoger y entregar información sobre las demandas sociales y a demostrar la capacidad de asumir con eficiencia la ejecución de las políticas públicas; de esta manera, se reduce el concepto a aquellos sectores con capacidad de ejercer estas funciones, es decir, se identifica a la sociedad civil con las organizaciones no gubernamentales –ONG– que pasan a ser sinónimo del llamado tercer sector. Es decir, que aquí la participación

tiene lugar gracias a la representación de terceros no gubernamentales que inciden en la acción estatal.

Por otro lado, la ciudadanía también se redefine de acuerdo a los principios orientadores de este proyecto político, para ello se disuelve la idea de derechos universales; cuestión que se manifiesta en varias dimensiones: se focalizan las acciones solo a ciertos sectores, se eliminan conquistas laborales por considerarlas como prebendas, y las poblaciones objeto de las políticas, los ciudadanos, pasan a ser considerados como poblaciones carentes y necesitadas de solidaridad o incluso caridad.

De esta manera, y por lo expuesto precedentemente, “las nociones de ciudadanía, de sociedad civil y de participación formuladas por el proyecto neoliberal expresan una misma intención despolitizadora y, por lo tanto, son portadoras de lo que se podría llamar una visión minimalista de la política” (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2010: 64).

Aunque en la realidad estos tres tipos de proyectos políticos no se encuentran en estado puro, esta construcción permite una caracterización de lo vivido en América Latina y constatar cómo los diversos tipos de democracia, también implicaron la creación de diversos tipos de mecanismos e instituciones destinados a recoger el punto de vista de los ciudadanos, sea con carácter puramente informativo, consultivo, deliberativo o con implicación real en la toma de decisiones.

1.5 A manera de conclusiones del capítulo

Desde finales del siglo XX hasta la actualidad ha sido central en los debates en torno a la democracia su diversidad, pluralidad y complejidad de acuerdo a los avances y contextos. A partir de la crisis o de los cuestionamientos hacia la democracia liberal representativa, básicamente por no haber cumplido con sus promesas, se fueron desarrollando o contraponiendo otros modelos de democracia alternativos a ella –América Latina no fue una excepción– que bajo distintas denominaciones, modelos y mecanismos buscaban una mayor y mejor participación de la ciudadanía; así se han planteado diversos tipos de democracias participativas, algunos de los cuales han concitado mayor atención en los debates teóricos²⁰; aquí se ha hecho referencia sobre todo a la democracia deliberativa.

Simultáneamente, ha sido creciente la incorporación de la participación ciudadana como un factor central en los procesos de fortalecimiento democrático en América Latina. A pesar de los resultados dispares en las diversas formas de participación, es claro que los esfuerzos por hacer efectiva la participación han buscado:

1. Superar los límites de la participación administrativa, ligada a la gestión y a la cogestión de los servicios públicos.
2. Ir más allá del nivel instrumental de la participación al que le sujetaba el discurso reconocido, legitimado y sancionado desde los organismos internacionales.

20 Por citar algunas: democracia deliberativa, democracia consultiva, democracia relacional, multicultural, caudillista, entre otras.

3. Contraponer la concepción de tipo económico, ligada a una reflexión sobre la ciudadanía que considera a los ciudadanos autónomos, independientes, ligados desde la esfera privada al sector público y al Estado; es decir, ligado a una concepción que refuerza el rol privado de la ciudadanía en desmedro de su integración pública.
4. Avanzar hacia formas de participación política que implican la construcción de nuevas formas de relación pública, a través de las cuales es posible enfrentar los problemas que emanan de la pobreza, la exclusión social y la dominación política (Flor, 2009a: 6).

Por otra parte, los debates y discusiones políticas y académicas sobre democracia se dieron en momentos históricos en los cuales se ponía fin a una serie de regímenes autoritarios o dictatoriales y se producían en algunos países reformas en sus constituciones y aparatos normativos para hacer realidad la participación de la ciudadanía más allá de lo electoral.

Estos cambios también incluyeron modelos de administración y gestión pública más abiertos buscando incorporar a la ciudadanía en los procesos de consulta, deliberación, decisión. De esta manera, surgieron una serie de propuestas novedosas (que fueron detallados en este capítulo en el acápite 1.2.3). Baste citar en este punto a los centros comunales zonales de Uruguay, buen ejemplo de descentralización participativa, ya los emblemáticos presupuestos participativos de Brasil, que representan una experiencia participativa positiva al demostrar que los procesos deliberativos no sólo consiguen modificar las desigualdades con las que los participantes entran en el

debate, sino también dar voz y poder de decisión a sectores sociales tradicionalmente desfavorecidos.

Sin embargo, transcurridos más de 20 años del retorno a la vida democrática, América Latina no ha logrado consolidar, a través de los diversos modelos de democracia participativa, Estados más incluyentes, equitativos, transparentes, algunos incluso se han visto cuestionados por no estar exentos de corrupción. En cuanto la situación económica y social, grandes grupos de población se encuentran al margen del anhelado desarrollo y decepcionados porque las promesas –por parte de sus líderes– de una vida mejor no se han cumplido. En la escena política han irrumpido gobiernos, discursos y proyectos políticos diversos que buscan cumplir con la promesa de lo que es la esencia de la democracia, promesa que no cumplió su forma representativa o algunas de las nuevas emergentes; así ha resurgido, como alternativa, el populismo o neopopulismo en la región.

En corto, de este sucinto recorrido teórico sobre democracia, participación y populismo, se pueden sacar algunas conclusiones:

- Frente a una crisis de la democracia representativa han emergido nuevas democracias que privilegian la participación.
- En América latina esta crisis ha coincidido, desde finales de 1970 y principios de 1980, con procesos históricos significativos de cambio de regímenes dictatoriales, autoritarios a democráticos.
- Los países latinos han enfrentado múltiples dilemas hacia la consolidación de los regímenes democráticos.
- Las propuestas de los nuevos gobiernos se han centrado en destacar la participación.

- La participación ha sido concebida a través diversas acepciones, desde un nivel instrumental hasta un estadio superior de decisión e incidencia en las políticas.
- Estos nuevos gobiernos han basado sus programas en una serie de iniciativas, normas, estrategias, mecanismos para cumplir con las promesas de conseguir sociedades más democráticas y participativas.
- En Sudamérica el populismo ha resurgido como una alternativa de responder a las demandas populares.

Por lo expuesto precedentemente, la preocupación central de esta investigación es profundizar, dentro de la línea de un proyecto político democrático participativo –en el que se inscribe Rafael Correa– sobre si los GI, uno de los mecanismos creados para acercar el Gobierno a la población, posibilitan una verdadera participación y, en consecuencia, fortalecen la democracia, y si efectivamente logran superar las dificultades y limitaciones de la democracia representativa.

Capítulo II

Democracia, participación y populismo en Ecuador



*Participación, democracia y espacio público:
Los Gabinetes Itinerantes en el Gobierno de Rafael Correa*

Capítulo II

Democracia, participación y populismo en Ecuador

En este capítulo, se inicia por describir el contexto ecuatoriano: su división político administrativa, su marco normativo actual, para seguidamente caracterizar lo que ha sido la democracia, la participación y el populismo hasta el momento actual; por último, se realiza una breve síntesis de la propuesta de gobierno de Rafael Correa y cómo surgen los GI dentro de ella.

2.1 Ecuador: División Político Administrativa

El Ecuador está ubicado en el noroccidente de América Sur, limitando al norte con Colombia, al sur y al este con Perú y al oeste con el océano Pacífico.

Figura 3. Mapa del Ecuador



Según consta en el art. 1 de la última Constitución aprobada en 2008, Ecuador “es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

El Ecuador tiene cuatro regiones naturales: Costa, Sierra, Amazonía e Insular (Archipiélago Galápagos). A 2014, la organización territorial está compuesta por 24 provincias (11 en la Sierra, 6 en la Costa, 6 en la Amazonía y 1 en la región Insular o Galápagos), 221 cantones y 1.149 parroquias en Ecuador, de las cuales

790 son rurales y 359 son urbanas, lo que evidencia una fuerte tradición local y una alta división política administrativa del territorio.

Con la promulgación de la Constitución de 2008, se crearon por derecho las regiones autónomas, que constituirán las unidades territoriales mayores del país²¹. Según el Código Orgánico de Organización del Territorio, Autonomía y Descentralización (COOTAD) estas regiones debían conformarse por ley en el plazo máximo de 8 años por iniciativa de los Gobiernos Provinciales y aprobadas en Consulta Popular. Sin embargo, en las últimas enmiendas constitucionales (diciembre de 2015) eliminaron el plazo de 8 años para la conformación de regiones, y se reformó el COOTAD también, fijando este plazo ya no en 8, sino en 20 años. Es decir ya no vence en el 2018, sino en el 2030. O sea, letra muerta. Si al vencimiento del plazo, no se llegaren a conformar, por voluntad de los gobiernos provinciales, en efecto, se le otorga la facultad al Presidente de la República para que proponga una ley de conformación de regiones, no para que las conforme de facto. Por tanto, de llegar al 2030, y que el Presidente proponga dicha ley, aparece como improbable que la Asamblea apruebe esta propuesta, salvo que haya mediado varios años de preparación en los territorios, buscando consensos, asunto muy difícil de lograr.

21 Se considera región a la unión de dos o más provincias. Cada una tiene un Gobernador Regional y un Concejo Regional que serían elegidos por votación popular). Estas serían las autoridades ejecutivas y legislativas de la provincia: generan y ejecutan políticas públicas así como Ordenanzas Regionales en su ámbito territorial.

Si bien las regiones no están legalmente establecidas todavía, el Presidente de la República, Rafael Correa, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), creó las “Zonas de Planificación” con las que se inicia la transición hacia las Regiones y Distritos Autónomos.

Las zonas de planificación son el embrión de las futuras regiones. Existen actualmente 7 zonas de planificación, más 2 zonas especiales vinculadas a los distritos metropolitanos autónomos y una como régimen especial para Galápagos. Las zonas de Planificación son formadas por las actuales provincias.

Zonas de Planificación para constituir las Regiones Autónomas:

- Región Norte: Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Sucumbíos.
- Región Centro-norte: Napo, Pichincha, Orellana.
- Región Centro: Chimborazo, Cotopaxi, Pastaza, Tungurahua.
- Región Pacífico: Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas.
- Región Litoral: Bolívar, Guayas, Los Ríos, Santa Elena.
- Región Centro-Sur: Azuay, Cañar, Morona Santiago.
- Región Sur: El Oro, Loja, Zamora Chinchipe.

Además:

- Distrito Metropolitano de Guayaquil: Guayaquil, Durán, Samborondón.
- Distrito Metropolitano de Quito: Quito (ya conformado).
- Régimen Especial de Galápagos.

Cada región administrativa, cada provincia, cada cantón, cada parroquia rural y cada distrito metropolitano tiene un Gobierno Autónomo Descentralizado encargado de ejecutar políticas dentro de su ámbito.

El gobierno provincial está representado por el Gobierno Autónomo descentralizado provincial, su autoridad es el prefecto.

Las provincias están divididas en cantones²². El gobierno de los cantones corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado Cantonal; la autoridad es el alcalde, quien tiene la atribución jurisdiccional del cantón en asuntos administrativos.

Los cantones están divididos en parroquias²³. Existen dos tipos de parroquias: la urbana y la rural. La parroquia urbana es aquella que se encuentra circunscrita dentro de la ciudad. Consta de toda la infraestructura necesaria para ser una ciudad principal. Las parroquias rurales son aquellas que son apartadas de la ciudad principal, suelen ser localidades pequeñas cuyos pobladores generalmente viven de labores agrícolas. El gobierno de la parroquia rural está representado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial, constituido por una Junta Parroquial de 5 miembros elegidos, presidida por el vocal con la más alta votación. Las funciones de las Juntas Parroquiales son actuar como auxiliares del

22 Hay 221 cantones en el Ecuador.

23 Existen 1.149 parroquias en Ecuador, de las cuales 790 son rurales y 359 son urbanas.

Gobierno y Administraciones municipales y distritales y como intermediario entre estas y sus representados inmediatos.

Salvo el Gobernador, que es escogido por el Presidente de la República, las otras autoridades locales son de elección popular y duran en sus funciones 4 años. El gobernador controla que los ministerios hagan su trabajo en la provincia a su cargo a través de las direcciones provinciales.

A continuación un cuadro resumen:

Cuadro 3. Tipo de elección por unidad territorial

| UNIDAD TERRITORIAL | No. | AUTORIDAD | TIPO ELECCIÓN |
|--------------------|-----|-----------------|--|
| Provincia | 24 | Gobernador | Elegido por Presidente de la República |
| | | Prefecto | Popular vía elecciones |
| Cantón | 221 | Alcalde | Popular vía elecciones |
| Parroquia | 810 | Jefe Parroquial | Popular vía elecciones |

ELABORACIÓN: Investigadora.

2.2 Contexto general de la democracia

Tomando en cuenta la historia del país, su vida democrática se inició en el año 1830, cuando se independizó de la colonización española y se separó de la Gran Colombia. Delgado (2010) afirma que, en los aproximadamente 185 años de vida republicana en Ecuador, han existido 110 presidentes. Si se considera que el período presidencial dura 4 años, el Ecuador debería haber tenido alrededor de

46 presidentes. Es decir, cada presidencia ha durado alrededor de un año y seis meses de promedio.

Esta falta de estabilidad política es una señal de que la democracia formal ha tenido sus reveses, ya que aunque los mandatarios son elegidos por el pueblo, se han dado levantamientos, revueltas, derrocamientos por parte de la misma sociedad que los eligió, o bien por grupos de militares para sacarlos del poder y elegir a nuevos gobernantes o, en algunos casos, dar paso a dictaduras.

Haciendo referencia a los 50 últimos años, algunas de las dictaduras que sufrió el Ecuador entre los años 60 y la década de los 70 fueron: la Junta de Gobierno Militar de 1963-1969; la de Velasco Ibarra, elegido en 1968, que se declaró dictador en junio de 1970 y que se mantuvo en el poder hasta febrero de 1972; la del general Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976), y el Triunvirato militar (1976-1979). A diferencia de las sufridas en el Cono Sur, sobre todo en Argentina y Chile, estas dictaduras fueron más bien de corte tolerante e incluso progresista.

Ecuador fue el primer país de la región en recuperar la democracia con el ascenso al poder de Jaime Roldós en agosto de 1979, tras haber ganado las elecciones por votación popular, lo que significó un retorno constitucional luego de haber transcurrido once años desde la última elección presidencial.

Según Amparo Menéndez-Carrión:

la trayectoria de la democracia ecuatoriana pos-retorno conduce simultáneamente a una apreciación clara de los alcances y

límites de la democracia electoral, y a una revalorización tanto de las formas cuanto de los contenidos de la democracia posible y deseada por quienes comparten una vocación de profundización y potenciación de la democracia (1990:190).

Sin embargo, esta vocación quedaría en entredicho con los sucesos que acontecieron en los 10 años posteriores, dado que, luego del retorno a la democracia y de cinco presidentes constitucionales, en el lapso entre 1996 y 2006 hubo 6 presidentes en el Ecuador y ninguno de ellos pudo terminar su período. Así, Abdalá Bucaram, elegido por votación popular, inició su período en agosto de 1996 y un año después el Congreso Nacional, en sesión extraordinaria, lo destituyó por incapacidad de gobernar, declarando vacante la Presidencia, y designó, por simple mayoría, al Presidente del Congreso, Fabián Alarcón Rivera, como Presidente Interino de la República, hasta que se dieron las elecciones en las que ganó Jamil Mahuad, quien estuvo en funciones dos años (de agosto 1998 hasta enero de 2000) hasta que, luego de que anunciara “dolarizar” la economía, fue destituido por un grupo de oficiales del Ejército y la Policía que, apoyados por miles de indígenas, autoproclamaron una “Junta de Salvación Nacional”; el Congreso posesionó entonces a Gustavo Noboa Bejarano, vicepresidente hasta ese momento, como Presidente Constitucional. En 2002 ganó las elecciones el coronel Lucio Gutiérrez, líder del golpe de enero de 2000, con apoyo de su

propio partido, el Partido Sociedad Patriótica, de Pachakutik²⁴ y del Movimiento Popular Democrático²⁵. Sin embargo, luego de tres años de gobierno, a inicios de 2005, un alzamiento masivo de Quito empujó a las Fuerzas Armadas a desconocer al Gobierno y al Congreso a destituir al Presidente, reemplazado el 20 de abril por el vicepresidente Alfredo Palacio. En 2006, con las elecciones en las que triunfó Rafael Correa, se vuelve al orden constitucional.

Con todo esto se puede afirmar que una estabilidad democrática en el caso ecuatoriano será posible dentro de sistemas políticos redistributivos e inclusivos, que tomen en cuenta a grupos amplios de la población y a los sectores más pobres, de tal manera que estos se sientan incorporados a la sociedad y no se presten para ser parte de una cadena de desestabilización. A su vez estos mecanismos de justicia social, no pueden ser establecidos por encima del contexto particular del país, económicamente dominado por una élite conservadora, por lo que requieren enmarcarse en un cambio social políticamente viable. La importancia de este momento histórico es que se crearon condiciones para los cambios requeridos, en base a una

24 El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP-18) es un movimiento político ecuatoriano que surge en 1995, integrado por varios sectores y organizaciones sociales, básicamente indígenas, campesinos, afroecuatorianos, cristianos de base, ecologistas, intelectuales comprometidos, etc. En su inicio quiso representar los intereses del movimiento indígena liderado por la CONAIE.

25 El Movimiento Popular Democrático, MPD, creado en 1978 y disuelto en el 2014, fue un partido político ecuatoriano de ideología marxista-leninista.

viabilidad dada, no tanto por aceptación de las élites, cuanto por la fuerza electoral que tuvo en su momento la Revolución Ciudadana.

En términos de marco normativo, el Ecuador es quizás el país con mayor número de Constituciones emitidas: la de 2008, que es la última aprobada, constituye la vigésima. En esta está claramente estipulado que el país es un Estado democrático. El art. 1, citado ya anteriormente, establece que “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”.

De la misma manera en el art. No. 62, que dice: “Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente”.

Por su parte en el art. No. 61, referido a los derechos de participación, se establece:

Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público. 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional. 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que estos adopten.

Como se puede constatar, desde la propia Constitución, y luego en varias leyes creadas a partir de esta, se establecen los

mecanismos básicos de participación y relacionamiento de la sociedad con el Estado, los que van a ser en algunos casos desarrollados en la práctica de la acción gubernamental. La participación ciudadana, iniciativa legislativa popular, consulta ciudadana o popular, veedurías, transparencia, rendición de cuentas, mecanismos de inclusión, van a ser concretados mediante acciones como los GI, y se incorporan a la participación social, acompañando a los medios más convencionales como el de votar o ser elegido/a. Además, los mecanismos electorales se amplían hacia las consultas populares, iniciativa legislativa y consulta previa, ampliando el uso de los medios electorales. Se consolida también, al menos en la letra constitucional, el sistema de partidos, que es la base para fortalecer el derecho de voto activo.

De esta manera, desde la Constitución y demás leyes se estipula y garantiza el carácter democrático del país, donde todos los ciudadanos y ciudadanas gozan del derecho a participar, como candidatos o electores, en procesos votación popular.

Este diseño constitucional favorable a una democracia profunda se ha visto condicionado por una práctica que, en los últimos 10 años, ha terminado asociando los diversos poderes del Estado, cinco en la actualidad, al partido del actual Presidente, y a diversas reformas de la Constitución que han favorecido que este obtenga un mayor control de las instituciones y procesos democráticos. Ello ha generado algunas críticas que tienden a verlo como parte de un proyecto más global coincidente con el de otros países de América del Sur, “como parte de un fenómeno global de carácter totalitario, el cual se expresaría entre otras formas por una creciente concentración y acumulación de poder en los Ejecutivos, en detrimento de los otros

poderes del Estado, y con el creciente distanciamiento entre gobernantes y gobernados” (Sánchez Parga, 2009: 187, 203).

Más allá de la democracia representativa vía electoral, y aun reconociendo algunos logros en los diversos gobiernos que se han sucedido, las condiciones de desarrollo no alcanzan los niveles deseables, todavía persisten niveles de inequidad, pobreza, exclusión e insatisfacción de necesidades básicas en grupos importantes de población. En el ámbito constitucional se logra un importante avance en defensa de la igualdad y la justicia social. Falta ver, en la práctica institucional y social, los efectos de las políticas públicas trazadas en esta normativa, luego de diez años de su implementación; es justamente lo que se trata de valorar en esta investigación. Se intenta contrastar el diseño institucional con la aplicación del mismo para poder juzgar si se concretó el proyecto de justicia social deseado. Por ahora no vamos a ahondar en ello, tan solo presentar un dato que creemos relevante, relacionado con la disminución de la pobreza en el país.

La Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (ENEMDU) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) con datos a diciembre de 2013, difundida en enero de 2014, registra la siguiente información:

Cuadro 4. Tipos de pobreza

| | |
|-----------------------|--------|
| Pobreza por ingresos | 25,55% |
| Pobreza rural | 42,03% |
| Pobreza extrema | 8,61% |
| Pobreza extrema rural | 17,39% |

FUENTE: ENEMDU, 2013.

ELABORACIÓN: Investigadora.

En diciembre de 2013, la línea de pobreza se ubicó en 2,60 dólares per cápita diarios. Los individuos cuyo ingreso per cápita es menor a la línea de pobreza son considerados pobres. La pobreza por ingresos bajó de 36,7% en 2007 a 22,5% en 2014. La diferencia de ingresos entre ricos y pobres paso de 42 veces en 2007 a 22 en 2014 y el índice de Gini paso del 0,55 a 0,48. (SENPLADES, 2015).

2.3 La participación en el marco normativo ecuatoriano

Con la aprobación de la Constitución de 2008, Ecuador estableció un nuevo pacto social que delineó determinadas pautas e instancias de participación ciudadana que, debían mejorar la democracia electoral. Todo el proceso constitucional estuvo caracterizado por una amplia participación de distintos sectores de la sociedad que fueron escuchados en las diversas mesas temáticas y cuyas propuestas fueron en buena parte incorporadas en el texto final de la Constitución.

Ese nuevo pacto social establece parámetros para ir de una democracia meramente representativa, visualizada en las elecciones y las campañas electorales, a una democracia participativa en la cual la

población sea gestora del proceso político y no mera observadora. Se intenta y aspira a que, utilizando la idea de Eduardo Galeano, *los ciudadanos pasen de consumir política a crear política.*

A este nuevo Estado configurado en la Constitución se le organizó con nuevos poderes, es así que quedó conformado por cinco funciones: Función Legislativa, Función Ejecutiva, Función Judicial y Justicia Indígena, Función de Transparencia y Control Social y Función Electoral.

La Función Legislativa “se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un período de cuatro años”, art. 118. Cumple las funciones de creación de leyes y fiscalización, incluyendo la posibilidad de plantear juicio político en contra del Presidente de la República, el Vicepresidente y los Ministros de Estado. La Asamblea Nacional es unicameral, tiene la sede en Quito y sus sesiones son públicas, salvo las excepciones establecidas en la ley. Se integra por quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional, dos asambleístas elegidos por cada provincia, aumentando el número de un asambleísta más por cada doscientos mil habitantes por provincia o fracción de ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo de población.

La Función Ejecutiva es la habitual: “la Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la Administración Pública”, art. 141. Está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado (existen Ministerios Coordinadores, Ministerios sectoriales y Secretarías Nacionales) y los demás organismos e instituciones (Consejos Nacionales de Igualdad,

Fuerzas Armadas y Policía Nacional) necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas. En principio, la Constitución establecía que todos estos cargos fueran elegidos para un mandato de cuatro años con la posibilidad de una sola reelección²⁶.

La Función Judicial y Justicia Indígena se articula como “la potestad de administrar justicia que emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución”, art. 167. Está conformada por órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos.

Los órganos jurisdiccionales, son los encargados de administrar justicia y son los siguientes: la Corte Nacional de Justicia, las Cortes Provinciales de justicia, los tribunales y juzgados y los juzgados de paz. La Corte Nacional de Justicia está integrada por 21 jueces elegidos para un término de nueve años. Serán renovados por tercios cada tres años, conforme lo estipulado en el Código Orgánico de la Función Judicial. El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial. Los órganos auxiliares son el servicio notarial, los

26 Sin embargo, este precepto fue enmendado en diciembre de 2015, cuando la Asamblea Nacional de Ecuador aprobó dieciséis enmiendas constitucionales, impulsadas por el Ejecutivo, eliminando con ello todas las restricciones para la reelección de cargos sometidos al voto popular, incluido el de presidente, sin límite de mandatos.

martilladores judiciales, los depositarios judiciales. Y los órganos autónomos son la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado.

La Función Electoral “garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía”, art. 217. Dirige, vigila y garantiza los procesos electorales. Convoca elecciones. Proclama resultados. Posesiona a ganadores de comicios. Controla propaganda y gasto electoral. Se rige por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.

Está conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. El Consejo Nacional Electoral está integrado por cinco consejeras o consejeros principales, que ejercen sus funciones por seis años, renovándose parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente. Cuenta con cinco consejeras o consejeros suplentes que se renuevan igual que los principales.

Los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral son designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección mediante concurso público de oposición y méritos, con postulación e impugnación de la ciudadanía y garantía de equidad y paridad entre hombres y mujeres, de acuerdo con la ley.

Esto nos lleva a la Función de Transparencia y Control Social. Según el art. 204 de esta Función,

el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación. La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.

Está constituida por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas nuevas entidades tienen personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa. Sus autoridades ejercen sus puestos durante cinco años.

Esta Función promueve planes de transparencia y control público, incentiva el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsa y establece mecanismos de control social en los asuntos de interés público, es el mecanismo regulador de rendición de cuentas y designa a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. El Consejo se integra por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes.

Hay que señalar que en el Ecuador los principios de participación ciudadana y de rendición de cuentas han estado presentes en el ordenamiento constitucional ecuatoriano desde hace más de una década, la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 ya establecía mecanismos de participación

ciudadana²⁷, así como la obligación de las entidades del régimen seccional autónomo de rendir cuentas y promover el control social. Es, sin embargo, en la nueva Constitución aprobada el año 2008, que se proclama un Estado constitucional de derechos, justicia social, republicano, unitario, plurinacional, intercultural, democrático (participativo), laico y descentralizado.

De igual manera, la Constitución de 1998 reconoció los mecanismos de la “democracia participativa” como la consulta popular “en asuntos de trascendental importancia” y otras formas de expresión y de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones (Flor, 2009: 196).

Sin embargo, en Ecuador, así como en varios países de la región como Bolivia en 2009 y Venezuela en 1999, la Constitución de la República de 2008 marca un parteaguas, en la medida en que en ella se condensan una serie de mecanismos participativos en la Asamblea Constituyente, incluso desde su construcción misma, tanto que se la conoce como “la fiesta más grande de la democracia”. Es así, que en una óptica de refundación del Estado nación, un conjunto de mecanismos de participación directa se incorporan al accionar del Estado como formas alternativas de organización de la relación entre sociedad y Estado.

La estructura de la Constitución actual representa una serie de transformaciones en torno a la institucionalidad del sistema político

27 Véase art. 17, 225 y 226 para el tema de la participación y el art. 237 sobre rendición de cuentas.

tanto dogmático como orgánico. En lo dogmático se alude a la autodefinition de la sociedad que se expresa en la estructura de derechos, y en lo orgánico se redefinen las estructuras del proceso decisonal y los mecanismos que hacen posible la concreción de esos derechos (Echeverría, 2009: 8).

En su primer artículo al reconocer a Ecuador como un Estado constitucional de derechos a diferencia de un Estado de derecho, la Carta Magna de 2008 hace un cambio contundente: el Estado pasa a ser el garante y responsable de los derechos de las personas, de los colectivos y de la naturaleza, establecidos en la Constitución. A su vez, en este documento se modifican las garantías constitucionales con lo que además de las jurisdiccionales y normativas, la política pública se convierte en eje fundamental de garantía de derechos.

Ambas acepciones tienen una connotación política y económica contrapuesta, el Estado social de derecho alude al liberalismo y al neoliberalismo como sistema económico y político predominantes. Mientras, la Constitución de 2008 dio el paso de la supremacía del principio de la legalidad al principio de supremacía constitucional (Jácome y Chávez, 2013: 6).

Concomitantemente, la participación ciudadana está considerada en la Constitución ecuatoriana como un derecho, una garantía y un principio fundamental de la democracia: el principio de participación reconoce a los ciudadanos y ciudadanas a participar de manera protagónica en la toma de decisiones, control social, y planificación y gestión (art. 95).

Según consta en el documento “Reforma Democrática del Estado” (SENPLADES, 2009: 12), algunas de las importantes conquistas de la nueva Constitución fueron:

- Recuperación y fortalecimiento de un nuevo Estado soberano para la ciudadanía.
- Construcción de un régimen de desarrollo para la igualdad y el buen vivir (armonía entre la sociedad, la naturaleza y la economía).
- Constitución de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia.
- Organización del poder en cinco funciones estatales: ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y de transparencia y control social
- Democratización y recuperación del sistema político.
- Nueva organización territorial para la descentralización y las autonomías.

En esta medida, la democracia participativa cobra relevancia como un nuevo campo en el que los diferentes actores sociales se incorporan al ciclo de las políticas públicas –diseño, seguimiento y evaluación– para eliminar los obstáculos institucionales y los juegos perversos de los poderes políticos en los espacios de decisión colectiva como el Congreso. En este sentido, la consolidación de la democracia y la participación se trasladan al plano institucional tanto en el ámbito nacional como local en el que se configuran instancias mixtas de decisión entre el Estado y la sociedad, con lo que se marca una apuesta, por lo menos en la estructura, por la gestión compartida y el control social (Ramírez y Welp, 2011).

Un caso emblemático puede considerarse los Consejos Nacionales para la Igualdad que responden a las cinco temáticas de la igualdad establecidas en la Constitución: género, generacional, interculturalidad, discapacidades y movilidad humana, y están conformados paritariamente por el Ejecutivo y la sociedad civil

(Constitución, 2008). Los Consejos tienen como funciones el diseño de políticas públicas de igualdad, observancia, seguimiento y evaluación de la política pública. Es decir, estos espacios se constituyen en mecanismos de decisión colectiva entre los intereses del Estado y la sociedad, articulada a través de los movimientos de mujeres, niñez y adolescencia, jóvenes, indígenas, afro ecuatorianos, montubios.

Como se señaló precedentemente, con el objetivo de dar más espacio a la ciudadanía en la toma de decisiones, se planteó la creación, integración, regulación y consolidación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que, junto a las demás entidades de control, conforma lo que ha dado en llamarse el Cuarto Poder del Estado –además del Ejecutivo, Legislativo o Judicial–, según consta en la Constitución de 2008. Concomitantemente, en agosto de 2009 se expidió la *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, para regular la organización, funcionamiento y atribuciones de este consejo. A su vez la Ley de Participación Ciudadana, emitida en 2010, promueve e incentiva el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsa y establece los mecanismos de control social, así como los procedimientos para la designación de las autoridades que le corresponde de acuerdo con la Constitución y la ley, además de fortalecer los principios de coordinación, complementariedad y trabajo articulado entre los diferentes organismos de la llamada función de Transparencia y Control Social.

En la misma línea de reforzar la democracia se aprobó en 2009, aunque se realizaron reformas en 2010, 2011, 2012 y 2013, la *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República*

del Ecuador, también denominada Código de la Democracia, que en sus primeros artículos estipula:

Art. 1.- (...) La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución y en la ley.

Bajo los principios de diversidad, pluralismo ideológico y de igualdad de oportunidades, esta ley regula la participación popular en el ejercicio de la democracia directa para los procesos electorales y para la designación de las autoridades de los órganos de poder público.

Art. 2.- En el ámbito de esta ley las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos;
2. Participar en los asuntos de interés público;
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa;
4. Ser consultados;
5. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular;
6. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que estos adopten;
7. Intervenir como veedores u observadores en los procesos electorales, de conformidad a lo establecido en esta Ley y su Reglamento; y,
8. Exigir la rendición de cuentas y la transparencia de la información de los sujetos políticos.

En esta ley se destacan las formas de participación electoral de nuevos grupos tradicionalmente excluidos de este derecho: jóvenes de 16 y 17 años, miembros de las Fuerzas Armadas y Policía, adultos mayores, ecuatorianos/as [esta es la primera vez que metes una nota de lenguaje no sexista, si quieres nos metemos a ello también] en el exterior y extranjeros residentes en el país.

Es decir, que desde el marco normativo se estaría contribuyendo al fortalecimiento y consolidación de un sistema

democrático, promoviendo el compromiso de la ciudadanía, para tener una actuación de manera que apoye con la institucionalización del sistema definido.

2.4 El populismo en Ecuador

Tal como se hace referencia en el capítulo II, en la última década han proliferado estudios respecto al surgimiento en América Latina de líderes “carismáticos” considerados como populistas o neopopulistas por la coincidencia en sus posiciones de izquierda o progresistas y en la forma de ejecutar sus políticas de gobierno. Específicamente, se han concentrado en analizar el populismo y a estos líderes políticos, como Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia y Correa en Ecuador, por considerar que sus estrategias de gobierno corresponden a las características básicas del populismo tradicional. De La Torre (2009) menciona que los liderazgos de Chávez, Correa y Morales son populistas porque usan retóricas que dividen a la sociedad en dos campos antagónicos y porque prometen formas de democracia directa y sin intermediarios como alternativas a las democracias liberales representativas.

Ahora bien, enfocándonos en Ecuador, el populismo ha estado presente a partir de finales de los años 30 y principios de los 40, y su presencia también ha concitado amplio interés por varios

autores ecuatorianos²⁸, quienes con diversas posiciones y cuestionamientos han contribuido al debate latinoamericano.

Sin duda, la figura a la que más se refieren los estudiosos del populismo en el Ecuador es la de José María Velasco Ibarra, quien encarna de mejor forma esta tendencia. Con su famosa frase “dadme un balcón y seré vuestro presidente”, Velasco Ibarra fue electo presidente por cinco ocasiones, aunque solo culminó en una su período (1934-1935; 1944-1947; 1952-1956; 1960-1961; 1968-1972), siendo uno de los referentes más importantes de la política ecuatoriana.

Tuvo una gran influencia durante 40 años en los cuales alcanzando su poder al identificarse con el pueblo, al que denominaba “chusma querida”, y también en el uso de una serie de mecanismos para acercarse al mismo, por ejemplo, el hacer recorridos del país a caballo, grandes concentraciones y visitas personalizadas, que de alguna manera posibilitaron conectar el espacio público con la presencia popular.

Este personaje ha dado pie a una extensa bibliografía en la que, sobre todo, sociólogos ecuatorianos han debatido respecto a las características de su liderazgo, al contexto histórico que posibilitó su aparición y su fuerza política, incluso se hace referencia al “populismo

28 Entre los principales: Cueva, 1970, 1972, 1977; Quintero, 1983, 2004; De la Torre, 1989, 1996, 1997, 1998, 2004, 2006, 2008, 2009, 2012, 2013, 2015; Menéndez-Carrión, 1986, 1991; Burbano de Lara, 1989, 1998, 2003, 2007, 2011.

velasquista”²⁹ y, aunque no existen acuerdos, la mayoría lo ubica dentro del populismo. Sin embargo, algunos como Conaghan lo enmarcan al margen de lo que sucedía en la región:

A diferencia del populismo clásico de América Latina (por ejemplo, el peronismo), Velasco nunca ocasionó avances políticos ni materiales verdaderos para los partidarios de las clases bajas. Su discurso no enfocaba temas ni programas ideológicos claros. Tampoco se ocupó en desarrollar su propio partido velasquista u organizaciones aliadas (por ejemplo, sindicatos). Sin embargo, tuvo éxito en enseñar a toda una generación de políticos ecuatorianos sobre cómo obtener poder político sin desarrollar organizaciones ni perfeccionar plataformas partidarias (239).

En el año 1949 surgió en Guayaquil otro movimiento populista, la Concentración de Fuerzas Populares (CFP), uno de los partidos más tradicionales y antiguos del país que, bajo la dirección de su líder máximo Assad Bucaram, enemigo de Velasco Ibarra, llevó a la presidencia de la república a su sobrino Jaime Roldós Aguilera, muerto trágicamente a dos años de ejercer su mandato. Este partido dejó de existir en 2014.

Con el objeto de llenar el vacío político por las muertes de su cuñado Jaime Roldós y luego de su tío Assad Bucaram, en 1983 Abdalá Bucaram funda el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), marcándolo desde el inicio con un estilo muy personalista. Y aunque se autodefinía como centroizquierda, su ideología y práctica lo han determinado como populista; precisamente esas características le llevaron a la presidencia en 1996. Desde su campaña electoral

29 Trabajos de Agustín Cueva, 1970, 1972, 1977 y la crítica de los mismos por parte de Rafael Quintero, 1983.

presentó un show llamado “loco que canta y baila” logrando empatías a nivel popular, sobre todo en la costa, pero también molestias por su estilo en sectores medios y altos, básicamente de la capital, quienes después de varias manifestaciones populares en el país, especialmente en la ciudad de Quito, el 5 de febrero de 1997 aglutinaron el rechazo a su administración solicitando su destitución. El Congreso Nacional, valiéndose de un vacío legal en la Constitución de la República, lo destituye bajo la figura de incapacidad mental.

En la actualidad, Rafael Correa también es considerado por algunos analistas³⁰ como populista o neopopulista, aspecto que será analizado en un capítulo posterior a la luz de los GI. De hecho, al menos de alguna manera, este presidente recoge y se nutre de la tradición populista de Ecuador, combinándola con la tradición de izquierda también significativa en América Latina. Los conceptos de participación ciudadana, equidades de género y generacionales, igualdad en la diversidad, transparencia, son justamente parte de la construcción del concepto de Socialismo del Siglo XXI.

Sin embargo, de lo expuesto, y destacando algunas de las figuras que dentro de la política ecuatoriana se consideran como populistas, se puede decir que, desde luego, son un terreno fértil para la reproducción y sostenimiento del populismo la persistencia de desigualdades socioeconómicas, la existencia de grupos mayoritarios de población como los indígenas y afroamericanos excluidos del

30 Nos referimos a Carlos de la Torre en la amplia bibliografía que ha producido (2008, 2010, 2015), Felipe Burbano de Lara (2010), Enrique Peruzzotti (2008).

panorama político, la crisis de los partidos políticos tradicionales, el uso de demagogias que han acentuado dicotomías persistentes como Costa-Sierra, oligarquía-pueblo, etcétera.

En suma, podemos decir que el populismo en el Ecuador aparece no como una manifestación más o menos marginal de la acción política, sino como un hecho sociopolítico, del cual han participado un número considerable de partidos y movimientos políticos y que, a pesar de los pronósticos sobre su caducidad o desaparición, la realidad los ha contradicho. Como manifiesta De la Torre: “el populismo ecuatoriano no desaparece con la muerte de Velasco Ibarra en 1979. En contra de las predicciones y de los deseos de los políticos modernizadores, el populismo resurgió junto con la democracia” (2015: 75).

2.5 La propuesta de Rafael Correa

Como se ha mencionado, a partir de 2007, con la posesión de Rafael Correa que llega al poder, luego de ganar en segunda vuelta de las elecciones con el 56,67% de los votos, mediante una articulación de movimientos sociales bajo el nombre de Alianza País, se plantea un nuevo proyecto de Estado y una nueva estrategia de desarrollo, los cuales debían materializarse a través de un proceso llamado Revolución Ciudadana.

El proyecto proclama la necesidad de realizar la revolución constitucional, ética y de lucha contra la corrupción, social,

productiva, económica, la recuperación de lo público y la defensa de la soberanía nacional, así como buscar la integración latinoamericana.

De esta manera, la Revolución Ciudadana pretendió la construcción de un Estado con capacidad de intervenir en las fuerzas del mercado, efectuar la redistribución social y evitar la mercantilización del trabajo. Estos nuevos roles y atributos del Estado lo convierten en herramienta y medio para realizar un proyecto político llamado Socialismo del siglo XXI, cuyo fundamento filosófico es el Buen Vivir o Sumak Kawsay³¹.

La ciudadanía ecuatoriana optó por procesar estas profundas expectativas de cambio mediante una Asamblea Constituyente, decisión que se aprobó vía consulta popular (81,7%). Luego, una vez concluida la nueva Constitución de la República del Ecuador, esta se sometió a la aprobación ciudadana y fue aceptada por el 64% de los votos de la ciudadanía que demandaba cambios profundos y sustanciales. En el programa de gobierno de Alianza País se estipulaba que la Asamblea ayudará a construir una “democracia activa, radical y deliberativa” y que propiciará “un modelo participativo a través del cual todos los ciudadanos y ciudadanas puedan ejercer el poder, formar parte de las decisiones públicas y controlar la actuación de sus representantes políticos”³².

31 Para profundizar este concepto puede leerse Raúl Prada Alcoreza (2011). Y Joseph Esterman (2006).

32 Plan de Gobierno de Alianza País 2007-2011, 19.

Es importante considerar que la propuesta de Correa se inscribe, tal como lo han señalado algunos autores³³, dentro del vuelco político que se da en América Latina hacia la izquierda, y aunque se puedan señalar similitudes entre ellos, de hecho, cada uno de los países tiene sus características peculiares. En ese punto, y relacionado a la temática que compete a esta investigación, valga citar a De la Torre:

Como otros gobiernos de izquierda, el régimen de Correa abandonó las políticas neoliberales, el Estado recobró un papel rector en la economía y se incrementó el gasto social para disminuir las desigualdades sociales. Al igual que los regímenes de izquierda contestataria de Hugo Chávez y de Evo Morales, las políticas económicas y sociales de su Gobierno se sustentan en el incremento de los precios de los recursos minerales (Weyland, 2009). Pero, a diferencia del gobierno de Morales que se asienta en una red de organizaciones sociales, el régimen de Correa ha seguido el patrón populista de movilización desde el poder y ha buscado cooptar y desradicalizar a los movimientos sociales. A diferencia del gobierno de Hugo Chávez, que ha experimentado con una serie de instituciones de democracia participativa como han sido los círculos bolivarianos y los consejos comunales, en los tres años de gestión el gobierno de Correa no ha creado instituciones de democracia participativa. El gobierno de Correa busca ligar directamente a la ciudadanía con el Presidente a través de dos estrategias mediáticas: la campaña permanente (Conaghan y De la Torre, 2008) y los enlaces ciudadanos que se transmiten por radio y televisión todos los sábados del año.

Resulta complejo para la propuesta del nuevo socialismo latinoamericano el convivir con una sociedad global de mercado, con las reglas de la economía capitalista y de un esquema político-institucional liberal. Ante esto la respuesta dada ha sido el “reinventar” el Estado mediante importantes transformaciones que

33 Castañeda (2006); De la Torre (2010); French (2009); Panizza (2005); Weyland (2009).

permitan la presencia de los derechos de manera institucionalizada. Implicó romper el esquema clásico de los tres poderes o funciones y crear uno de “transparencia y control social” y desarrollar los mecanismos de participación de manera normada e institucionalizada.

Esta transformación requirió también de una ampliación de las atribuciones convencionales del Estado hacia las de promotor del desarrollo, asegurador de derechos, corrector de inequidades y tendencia monopólicas e inversor estratégico directo, basado en un uso de las capacidades planificadoras y rectoras del mismo.

El Estado no solamente amplía sus funciones y capacidades, sino que logra penetrar estas transformaciones en todos sus niveles desconcentrados y descentralizados. Organiza un “reparto” de responsabilidades que supera la descentralización “a la carta” que caracterizó a los períodos anteriores, generando en los gobiernos autónomos descentralizados, una capacidad antes desconocida la que, de hecho, no ha logrado una eficiencia y eficacia como la que ha alcanzado el gobierno central. Es “un momento de transición hacia una descentralización de mayor alcance, cuyo indicador más significativo tiene que ver con la constitución efectiva de niveles regionales de gobierno” (Álvarez y Arévalo, 2013: 17). Sin embargo, hay que considerar que el énfasis en este tipo de descentralización más operativa se da dentro del proceso de reforma del Estado que abre la opción para que desde lo administrativo se logre incidir en las políticas públicas y directamente “en la modificación de ciertos ámbitos de las condiciones estructurales”.

Resumiendo, a través de la Constitución de la República del Ecuador y de los dos planes nacionales de desarrollo, llamados Planes

Nacionales para el Buen Vivir, se han impulsado mecanismos que buscan recuperar lo público para la población. Vale la pena recordar lo que señala el objetivo 1 del PNBV: “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular” (SENPLADES, 2013). Así, mediante estos recursos de acción pública se pretende orientar las decisiones estratégicas que garanticen el acercamiento del Estado a la ciudadanía y su funcionamiento eficaz y democrático para alcanzar las metas de desarrollo social.

Como se ha visto, la idea fundamental del proceso de transformación democrática del Estado ecuatoriano es retomar el rol del Estado en tanto instrumento nacional de acción colectiva, postulado recogido en varios apartados de la Constitución de 2008. Se trata de recuperar la funcionalidad de la estructura estatal para la organización de la sociedad, para la garantía de los derechos de la ciudadanía, y para redistribuir el poder. La propuesta en el caso ecuatoriano apunta a construir una estructura nacional articulada y complementaria y un país territorialmente equitativo, sustentable, con una gestión eficaz y un acceso universal y eficiente a servicios públicos (SENPLADES, 2009).

Para ello, el actual gobierno ha desplegado varias estrategias para alcanzar esos objetivos, siendo las principales la desconcentración y la descentralización territorial. En términos generales ambos procesos permiten niveles de coordinación interinstitucional e intersectorial y fortalecen las potencialidades locales, facilitan el acceso a servicios a toda la población, lo cual está en directa relación con los principios de igualdad y universalidad dispuestos en la Constitución de la República y permiten la consolidación de un modelo que incluya la prestación de servicios

continua y permanente a lo largo del territorio nacional, constituyendo un aporte fundamental al proceso de democratización del Estado.

Paralelamente, a partir de la nueva Constitución se establecen nuevos paradigmas que sitúan a la participación social como una estrategia y un fin dentro de los procesos que atañen al Buen Vivir, proponiendo un Ecuador donde la ciudadanía tiene el derecho y/o obligación de intervenir directamente en las decisiones, el control y las acciones de la gestión pública, generando así la necesidad de nuevas prácticas y procedimientos en la interrelación Estado-ciudadanía.

Enunciado de forma distinta, el nuevo modelo de gestión estatal desconcentrado busca, por un lado, acercar el Estado a la ciudadanía y coordinar de mejor manera la gestión pública y, por otro, racionalizar la prestación de servicios públicos evitando duplicidades, deficiencias administrativas o ausencia de Estado, bajo el supuesto gubernamental de que todo ello contribuye a la democratización de la sociedad ecuatoriana.

En síntesis, la planificación nacional, cuyas políticas se concretan en los territorios, debe nutrirse de la planificación local y aprender de las dinámicas territoriales, para ello se requiere de una cadena de poder que va desde el centro hasta el espacio local más pequeño, lo que supone la desconcentración del poder central en todo el territorio con el fin de mantener una rectoría clara, acercando el Estado a las y los ciudadanos. Se puede encontrar que se han incorporado, sobre todo en la nueva normativa, los conceptos de participación ya mentados, enmarcados en la tradición histórica ecuatoriana y en el marco de las relaciones no siempre armónicas o

articuladas entre el gobierno central y los gobiernos locales, en medio de la dialéctica entre transferir poder a lo local o desconcentrar los poderes del gobierno central. Es aquí donde la figura de los GI cobra fuerza al acercar la gestión del Estado, y por lo tanto de la política pública, a la gente, ayudando a que las contradicciones institucionales se ventilen de alguna manera ante las necesidades concretas de la gente.

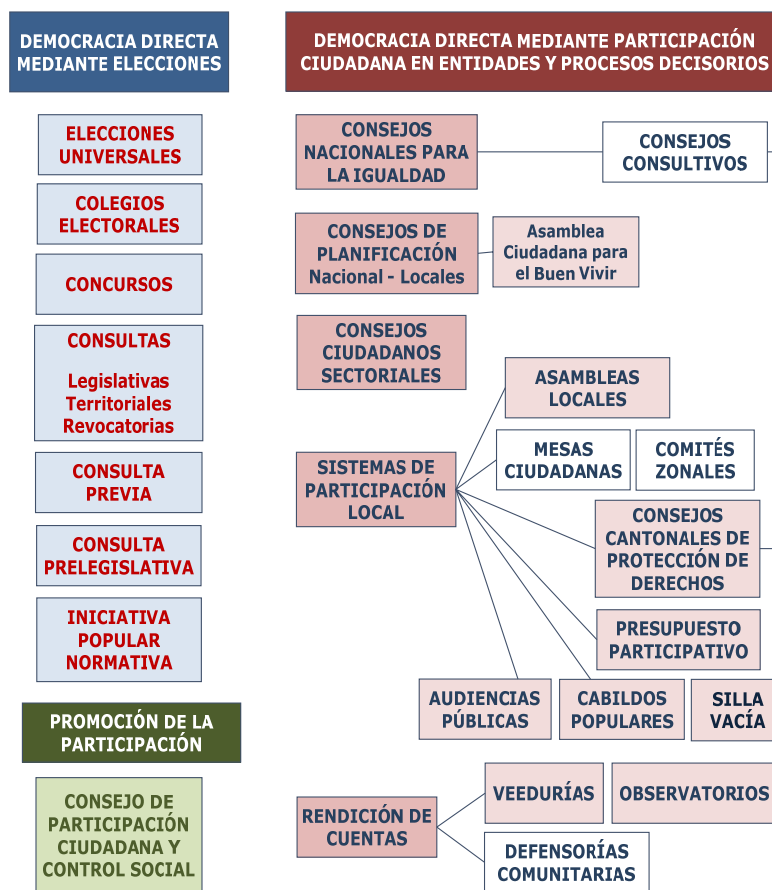
2.6 Los Gabinetes Itinerantes dentro de la propuesta del Gobierno de Rafael Correa

Ahora bien, es en la reforma del Estado donde la relación entre sociedad y Estado se está modificando, en principio hacia la configuración de una nueva forma de ciudadanía. Una ciudadanía entendida no solamente como portadora de derechos sino de obligaciones, que pasa de un rol pasivo al proactivo, involucrada en la problemática social; en fin, se trata de un nuevo tipo de ciudadanía que pueda ser considerada como efectivamente solidaria (te cambio el tiempo de los verbos porque este es el punto de partida de lo que quieres comprobar, no adelantes resultados). A la luz de esta perspectiva el/la nuevo/a ciudadano/a (la nueva ciudadanía) es un ente esencialmente responsable, interesado en lo que sucede en su sociedad, activo, preocupado por la democracia. A diferencia del ciudadano tradicional que está integrado formalmente a la democracia y cuya participación es esporádica y eventual, circunscrita a los procesos electorales (Flor, 2009a).

La participación, entonces, surge como un referente de la nueva ciudadanía, que amplía los límites de la democracia y viabiliza la inserción de diferentes sectores sociales al sistema político, más allá de su derecho al voto. Se espera también que la participación supere el clientelismo, el caudillismo, el autoritarismo y el paternalismo que han caracterizado la última democratización de los gobiernos, sobre todo sudamericanos (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2010).

En esta medida, en su concepción los Gabinetes Itinerantes brindan una respuesta al acercar la política a la gente. O, dicho de otra manera, los Gabinetes Itinerantes podrían pensarse como la ampliación del espacio público donde se posibilita el fortalecimiento de la democracia y participación al acercar la gestión del gobierno a los ciudadanos y ciudadanas. Sin embargo, dentro de la serie de mecanismos de participación creados por el Gobierno, los GI no son considerados tales por algunos autores, tal como podemos observar en la figura siguiente (Sáenz, 2016: 130).

Figura 4. Mecanismos de participación según el marco legal ecuatoriano



En este esquema, los GI bien podrían estar a nivel de los Consejos Ciudadanos Sectoriales, con una aplicación práctica, sin duda más lograda que la de la mayoría de ellos. Desde su origen los gabinetes fueron pensados como espacios de participación y acercamiento a la gente. Por ello, aunque algunos autores no lo hayan encontrado en la base normativa como mecanismo de participación, esta investigación trata precisamente de delimitar cuáles son las funciones que este mecanismo ha tenido en la práctica y el potencial que tiene como espacio de participación, articulación, deliberación y diálogo. Se podrá conocer en qué medida estos espacios efectivamente

promueven y fortalecen la participación y la democracia y si la percepción de la población es coincidente o diversa con el planteamiento del gobierno y puede dar cuenta, de manera contundente, de los resultados concretos de esta práctica política.

El hecho de haber instaurado los GI como una nueva forma de gestión del gobierno, en la que se realizan las reuniones de trabajo con todo el equipo de Ministros y Secretarios de Estado fuera del Palacio Presidencial tiene algunas connotaciones simbólicas, empezando con el hecho de que los miembros del Gabinete salgan de sus escritorios para tomar un baño de realidad en los territorios concretos y sus problemáticas; además, sirven para mostrar a la población en general la cercanía del gobierno con la población y dejar de lado el centralismo de la gestión gubernamental en la capital, entre otras cosas. Sin embargo, sigue latente la pregunta en torno a los resultados concretos de los GI y cuál es la perspectiva de la ciudadanía en torno a esta nueva forma de hacer política.

Realizados ya más de 100 GI en Ecuador (78 al finalizar 2012), es importante analizar la permanencia de esta instancia para ver sus perspectivas de futuro dentro del contexto de fomento de participación social y ciudadana y en una relación Estado-sociedad que consolide una verdadera democracia participativa.

Capítulo III

Los Gabinetes Itinerantes



*Participación, democracia y espacio público:
Los Gabinetes Itinerantes en el Gobierno de Rafael Correa*

Capítulo III

Los Gabinetes Itinerantes

La literatura conceptual en torno a las prácticas de llevar la gestión del Estado a la población es limitada, por lo que ha significado un reto recopilar información en torno a los GI, por esta razón, el eje fundamental de esta investigación se centra en una serie de entrevistas realizadas a personas que han asistido, al menos en una ocasión, a los GI que se realizan en diversos del país y en el análisis de la información que genera el Gobierno respecto a los compromisos que se establecen durante los GI.

Ahora bien, el estudio de los espacios y mecanismos de participación, democracia y gestión del Estado en un contexto de ruptura y nuevas políticas de estado, nos permite reflexionar sobre las prácticas tanto del gobierno como de la ciudadanía para incidir en la gestión del Estado y la aplicación de nuevos dispositivos para el intercambio entre los actores sociales y el Estado.

Para poder ubicar los GI dentro de este proceso es necesario definir de qué manera se relacionan entre sí los sistemas de gobierno: democracia participativa, democracia representativa y gobierno abierto. Al mismo tiempo analizar de qué manera influye el populismo, la transparencia y la rendición de cuentas al funcionamiento de estos sistemas.

| Democracia representativa | Democracia participativa | Gobierno abierto |
|--|---|---|
| Elecciones directas (democracia electoral) | Inclusión sectores tradicionalmente excluidos | Información y transparencia |
| Cooptación de votos | Participación frecuente y directa ciudadanos | Acceso ciudadano tecnológico a la gestión gubernamental |
| Régimen presidencialista por voto directo y él elige el gabinete | Nueva ciudadanía y cultura política | Rendición de cuentas |
| | Deliberación como construcción del consenso y del interés general | |
| | Consulta | |
| Populismo | | |
| Culto a la personalidad del líder | | |
| Activación de redes clientelares | | |
| Movilización de masas | | |
| Adecuación del discurso y simplificación semiótica | | |

En este cuadro se puede ver que el populismo no es exclusivo de un único sistema de gobierno sino que se expresa de distintas maneras en las tres categorías que hemos presentado anteriormente.

En efecto, para el análisis de nuestro objeto de investigación, los Gabinetes Itinerantes, se busca responder a varias interrogantes, basadas en algunas de las categorías enunciadas dentro del debate teórico sobre democracia, participación y populismo.

¿Qué tipo de democracia o democracias refuerzan los Gabinetes Itinerantes?

Si dentro de los postulados de democracia representativa:

- ¿Constituyen una forma de refuerzo del sistema tradicional de partidos?
- ¿Sirven para fortalecer la base de votantes?

Si dentro de los postulados de democracias participativas:

- ¿Los GI promueven deliberación entre el gobernante y los gobernados?
- ¿Los GI posibilitan un relacionamiento tipo consultivo?
- ¿Los GI guardan o no relación con otros mecanismos de democracia directa también instaurados por Rafael Correa, como las consultas y asambleas ciudadanas?
- ¿Quiénes son los sujetos sociales que participan y de qué forma lo hacen?
- ¿Realiza el gobierno la devolución de la información que se procesa en estos espacios?
- ¿Se pueden considerar los GI como mecanismo dentro de una propuesta de gobierno abierto?

Y, por último respecto al populismo interesa:

- ¿Qué tipo de relación se establece en los GI entre el presidente y la población?
- ¿Qué símbolos utiliza el presidente para acercarse e identificarse con “el pueblo”?
- ¿Qué tipo de liderazgo que ejerce el Presidente en los Gabinetes Itinerantes?

Para el análisis propuesto del caso de Ecuador, es preciso situar también los GI dentro de los diferentes momentos del gobierno de Rafael Correa. En efecto, como mencionan algunos analistas políticos como Felipe Burbano de Lara (Ecuador Debate, 2010) la Revolución Ciudadana posterior a 2009 marca un segundo período caracterizado por el ejercicio del poder, el orden y las condiciones de gobernabilidad, a diferencia del primer período 2006-2008, en el que la preocupación central fue el momento de ruptura y de cambio. En este sentido, se podría advertir si han existido cambios en estos, como resultado de los cambios en la gestión del Gobierno debido a una nueva orientación.

Tomando en cuenta lo mencionado, en este capítulo analizaremos lo que constituyen estos espacios que se crean entre los gobiernos y la ciudadanía a partir del propuesta del académico Ernesto Isunza; posteriormente se realiza una descripción del mecanismo, los diversos momentos que contempla, la agenda y los compromisos, y el camino recorrido desde su inicio hasta 2012.

3.1 Los Gabinetes Itinerantes como interfaz entre el Estado y la sociedad

Como ya se ha planteado el gobierno de Rafael Correa, desde su inicio en 2007, no fue una excepción de la corriente participativa en la que se encontraba América Latina, llegó al poder con un discurso y planteamiento de propuestas novedosas a la par que puso en marcha varias iniciativas para promover la participación y un acercamiento

con la sociedad, una de ellas constituyen los GI, objeto de esta investigación.

Según consta en la página web de la Secretaría Nacional de la Administración Pública de Ecuador, los GI son:

Espacios de trabajo creados por el Gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado, para establecer un diálogo directo con la comunidad e informar a la ciudadanía sobre la ejecución de proyectos y el manejo de los intereses públicos.

Una vez al mes, el Presidente y los Ministros de Estado se trasladan a diversos lugares de la geografía nacional en un orden de: Amazonía, Sierra, Costa y nuevamente Sierra, con la finalidad de atender los requerimientos de las distintas jurisdicciones que visitan, integrando de este modo a todas las regiones de la patria, sumándolas al desarrollo y reafirmando la transparencia y la participación social en las actividades de gobierno.

Los Gabinetes Itinerantes fortalecen la integración y cooperación entre el Gobierno Nacional y las entidades provinciales. Durante estas jornadas de trabajo, las autoridades seccionales como gobernadores, prefectos y alcaldes de los diferentes cantones, identifican las necesidades más relevantes de la localidad para definir las prioridades de inversión social y dar apertura a los proyectos de desarrollo regional.

En la página web del Centro de Gestión Gubernamental (CEGE) dentro del Sistema de Información y Gestión de Gabinetes Itinerantes encontramos la siguiente definición: “Los Gabinetes Itinerantes son una iniciativa del Gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado para acercar la gestión del Estado a la comunidad”. Este postulado sencillo nos conduce directamente a las formas de vinculación entre el Estado y la sociedad, que desde la teoría política ha estado copada por los partidos políticos. Sin embargo, asistimos a nuevas formas de concebir esta vinculación, o lo que Ernesto Isunza

(2006) ha llamado como interfaces de rendición de cuentas, en un momento de transición política en México, pero que consideramos es útil para hacer una lectura de los GI en Ecuador ante el proceso de transición que significa la Revolución Ciudadana.

Entonces, ¿qué son estas interfaces?

Son el vínculo entre las políticas ciudadanas por la rendición de cuentas y el sentido de las políticas públicas pasa por el gozne de los derechos, entendidos no sólo como la obligación del Estado positivizada en la norma legal, sino también como la base misma de la existencia legítima del Estado democrático de derecho, el cual recibe –limitada y condicionadamente– la soberanía popular por la vía de las elecciones libres y periódicas (Isunza, 2006: 267).

Este postulado nos marca un deber ser en el que se vincula el ejercicio de los derechos con las acciones públicas y sociales, constituyendo un espacio de confluencia socioestatal.

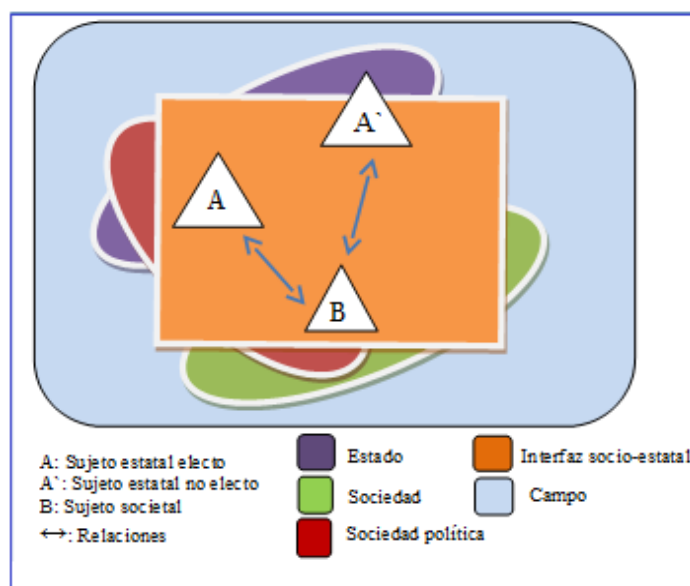
Son pocos los autores que han reflexionado sobre estos nuevos espacios de vinculación por lo que la propuesta de Isunza (2006) resulta interesante en la medida en que sostiene que la complejidad de la materia es poco comprensible desde el concepto de mecanismo y plantea una lectura desde la noción de interfaz socioestatal. La vinculación entre el Estado y la sociedad tiene diferentes grados y medios, pero lo que está detrás es la necesidad de intercambiar bienes y saberes en los que se pone de manifiesto los proyectos políticos y culturales a los que pertenecen. En este sentido, los y las ciudadanos pueden exigir sus derechos en diferentes ámbitos, el más conocido, la arena electoral, además de otros espacios de participación e interlocución en el diseño de las políticas públicas. Isunza (2006) considera estos espacios sobre todo como instancias de

rendición de cuentas, por lo cual consideramos que los Gabinetes Itinerantes también podrían cumplir esta función.

Ahora bien, es importante comprender esta interfaz socioestatal dentro de un espacio más amplio de relaciones entre Estado, sociedad y mercado que contemplan dos áreas de intermediación de la sociedad: la sociedad política y la sociedad económica. Es decir, la interfaz puede ser entendida como el espacio de intercambio y conflicto de actores sociales, económicos y políticos que se interrelacionan intencionalmente.

Recurrimos al diagrama de Isunza (2006: 281) para explicar la concreción de la interfaz socioestatal:

Figura 5. Actores y relaciones en el campo e interfaz



Fuente: Isunza, 2006: 281.

Estas interfaces socioestatales se constituyen en zonas de comunicación en las que ocurren los intercambios de sujetos con intereses específicos, por lo que son espacios de: conflicto, relaciones asimétricas, sujetos individuales o colectivos, intercambio de discursos, estrategias de conocimiento, normas y valores, y proyectos políticos (Isunza, 2006).

Adicionalmente, en estas interfaces el Estado y la sociedad se definen entre sí, las demandas sociales impulsan al Estado a la definición de políticas y acciones públicas, pero al mismo tiempo el Estado va definiendo a la sociedad con la que interactúa de acuerdo a la interrelación que promueva. Por ejemplo: la población migrante demanda respuesta del Estado y este genera políticas públicas de atención a quienes desean retornar al país; y a su vez el Estado pide a los migrantes pasar de ser receptores de los programas y proyectos estatales a ser corresponsables del desarrollo de la localidad a las que retorna.

Ahora bien, los GI en tanto mecanismo de ampliación del espacio público o interfaces de vinculación entre el Estado y la sociedad, abren la puerta a nueva forma de entender este vínculo, tal como se detalló en la aproximación conceptual. Razón por la cual, se considera relevante identificar la voz de la ciudadanía en este trabajo puesto que es así cómo se va a dar cuenta del significado para la población de estas nuevas formas de vinculación, y si los postulados o propósitos desde el gobierno han cumplido su cometido.

3.2 Los Gabinetes Itinerantes: Descripción del mecanismo

Los GI, son una iniciativa del Gobierno del Presidente Rafael Correa para *acercar la gestión del Estado a la comunidad*, fueron instaurados casi desde el inicio de su gobierno, el primero se realizó el 10 de febrero de 2007. Es un mecanismo donde todos los ministros de estado acompañan al Presidente de la República a “atender personalmente durante dos días, las necesidades y requerimientos de los ciudadanos de todos los cantones del país” (CEGE: 2012).

Los participantes por el Gobierno central, son los ministros y secretarios de Estado; presidentes, gerentes o funcionarios de instituciones públicas; el Gobernador de la provincia; a veces se incluyen a otras personas que el Presidente invita como autoridades locales.

Las dependencias del Gobierno Nacional directamente relacionadas y responsables de la ejecución de los GI son:

- Secretaría General de la Administración Pública y Comunicación, a cargo de la coordinación general, estructuración de la agenda, convocatoria y organización logística.
- Casa Militar, responsable de la seguridad del evento.
- Coordinación Diplomática, a cargo del protocolo y del apoyo logístico.
- Subsecretaría de Organización, Métodos y Control responsable del relevamiento de la información, soporte al control de gestión y

seguimiento a compromisos, coordinación de Promoción Institucional.

- Subsecretaría de Comunicación, coordina la transmisión radial y su divulgación a los medios de comunicación.

Por el territorio participan el Prefecto, los alcaldes de los diferentes cantones y la ciudadanía en las mesas sectoriales. La organización de los GI corre por cuenta de la Presidencia de la República y las reuniones se realizan generalmente en una escuela o colegio de la región, dependiendo de la infraestructura con que cuenta el municipio donde se realiza el evento.

3.2.1. Los diversos momentos de intercambio

En relación al funcionamiento de los GI, se pueden distinguir cuatro momentos de intercambio³⁴. Es importante visualizar estos distintos momentos porque en esta investigación centraremos la atención en los espacios que permiten la interacción con la ciudadanía.

Primer momento

Constituye la reunión del Gabinete Ampliado del Presidente con sus Ministros, en la cual se tratan temas de interés nacional durante más de seis horas. Esta sesión es a puerta cerrada, y no tienen acceso ni medios de comunicación ni personas que no pertenecen al gabinete ampliado, salvo excepciones previamente autorizadas.

34 Aunque en la página web de la Secretaría Nacional de la Administración registran tres.

Los diversos ministros y secretarios de Estado realizan presentaciones sobre los temas, que anteriormente se les ha solicitado. Los lineamientos para estas presentaciones son entregados, días antes por la Secretaría de Comunicación de la Presidencia; incluso tienen formatos específicos y parámetros de duración y presentación.

Segundo momento

Concluido el Gabinete Ampliado, el Presidente y demás autoridades del gobierno central acuden a un lugar o plaza, seleccionado por las autoridades locales, a lo que se denomina “La Noche Cultural”. La población de la localidad acude masivamente a este momento. Ahí, inicialmente el presidente dirige unas palabras al público, realiza una rápida presentación de su gabinete y luego se sienta a presenciar el espectáculo artístico, cultural preparado en su honor. Frecuentemente, en este espacio se entregan obsequios al presidente y la población también aprovecha para tomarse fotos con las autoridades. Algunas veces se da paso a un baile general.

Tercer momento

Este momento se da los días sábados a primera hora en la mañana y consiste en una reunión ampliada entre las autoridades del gobierno central, el prefecto y los alcaldes de los diferentes cantones, quienes van interviniendo uno a uno con sus demandas y preocupaciones. La mecánica está claramente definida, cada alcalde tiene tres minutos para realizar su exposición; mientras habla en una pantalla aparece su nombre y los temas sobre los que va intervenir. Acto seguido los ministros y/o secretarios aludidos o bajo cuyas carteras de Estado están las responsabilidades señaladas, responden a los planteamientos de las autoridades locales. Los acuerdos a los que se llegan son registrados para el respectivo seguimiento.

Cuarto momento

A la par que el presidente informa a la ciudadanía sobre sus actividades semanales en el espacio denominado “Enlace Semanal” difundido en todo el país a través de la radio y la televisión; en espacios abiertos, generalmente escuelas o coliseos de la localidad, se realiza una gran exposición de los programas y proyectos que ofrecen todas las carteras de Estado, denominada Feria Ciudadana. Ahí los diversos ministerios colocan stands donde se provee información de lo que hacen, coberturas de los servicios, incluso se distribuyen y regalan productos y objetos publicitarios.

En salas, previamente distribuidas se desarrollan las mesas sectoriales, que corresponden a los ocho Ministerios Coordinadores³⁵, cada una es presidida por el/la Ministro/a Coordinador/a, quien junto con lo/as ministro/as y secretario/as de Estado o máximas autoridades de las instituciones coordinadas, escuchan las demandas, inquietudes de la ciudadanía y responden a ellas.

Las personas que desean intervenir, deben llenar una ficha con sus datos personales y con un pequeño resumen de su planteamiento, la misma que entregan al/la Viceministro/a del ramo, quien es el responsable, de leer y presentar cada intervención a la mesa de autoridades. Generalmente, luego de cada intervención la

35 A 2012, eran: Consejo de la Producción, Empleo y Competitividad, Consejo de la Política Económica, Consejo de Desarrollo Social, Consejo de Patrimonio Natural y Cultural, Consejo de la Política y GAD, Consejo de Seguridad Interna y Externa, Consejo de Sectores Estratégicos, Consejo de Talento Humano y Conocimiento.

autoridad aludida responde a las inquietudes de la ciudadanía. Únicamente, cuando lo acordado constituye un compromiso itinerante, el/la Viceministro/a, o su delegado/a remite las fichas a la Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la República, para su ingreso en el SIGOB.

Este espacio, así como la noche cultural son los dos momentos abiertos a la población en general.

El gabinete concluye con un almuerzo que ofrecen al Presidente y su comitiva, usualmente los miembros de Alianza País (partido político al que pertenece el Presidente) en un local o restaurante elegido; al que asisten únicamente personas invitadas.

De estos cuatro momentos metodológicos claramente definidos, solo dos nos permiten realizar un análisis de la interrelación entre Estado y sociedad, dado que el primer momento se trata más bien de una reunión de gabinete interna. El segundo momento es sobre todo, festivo, así que tampoco es pertinente para un análisis.

El tercer momento es fundamentalmente político, y podría ser analizado respecto a las expectativas levantadas, a la luz de los cumplimientos posteriores, así como la percepción respecto al discurso mismo del Presidente. El cuarto momento se presta para verificar en base a los compromisos asumidos, su nivel de cumplimiento; sin embargo, esta es una información que no es accesible salvo a las autoridades y en base a ella se generan índices de cumplimiento de gestión ministeriales.

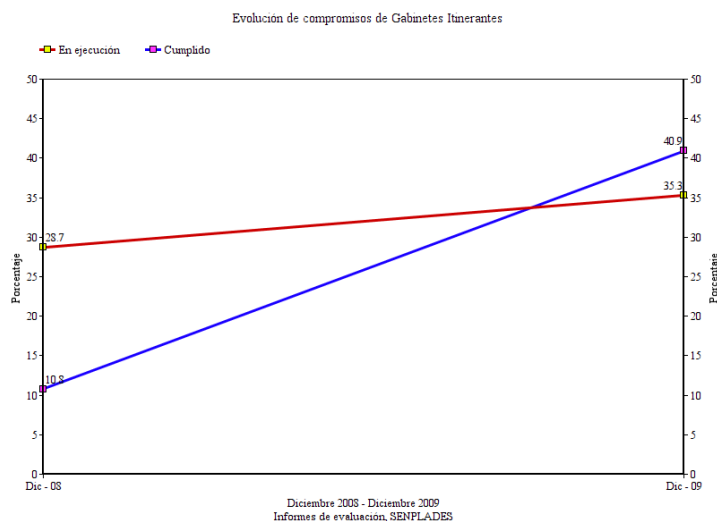
3.2.2 Agenda y compromisos

Desde el gobierno y de acuerdo a lo que consta en la página web del Sistema de Información y Gestión de Gabinetes Itinerantes

La agenda de cada Gabinete es preparada con antelación por la Secretaría General de la Administración Pública, basándose en los postulados planteados por el Presidente de la República para construir justicia social: revolución educativa, seguridad social, impulso a la economía solidaria, manejo social del campo y de los servicios públicos, desarrollo de la pequeña empresa y calidad de vida urbana, además los proyectos específicos de cada región (CEGE: 2012).

Por otra parte, si consideramos, la evolución del número de compromisos generados en los GI y aunque solo se cuenta con información para el período diciembre 2008-diciembre 2009, se puede observar que el porcentaje de compromisos cumplidos se incrementó de 10,8% a 40,9% mientras que el porcentaje de compromisos en ejecución se mantiene entre 28,7% y 35,3%.

Figura 6. Evolución de compromisos de Gabinetes Itinerantes.
Mecanismos



Fuente: Informes de evaluación, SENPLADES.
Elaboración: Investigadora.

3.3 Los Gabinetes Itinerantes: camino recorrido

Aunque no existen documentos oficiales donde se exponga el origen de los gabinetes, en una entrevista concedida por Ricardo Patiño³⁶, actual Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad

36 Persona cercana al Presidente Correa desde el 2005 que se desempeñó como su asesor cuando Correa fue Ministro de Economía y Finanzas; ya en el gobierno ha desempeñado varias funciones como Ministro de Finanzas, Litoral, Defensa, Coordinación de la Política. Hasta la actualidad 2014 es Canciller de la República.

Humana del Ecuador a Marta Harnecker, cuenta cómo surgió esta propuesta:

Bueno, cuando todavía estábamos en la campaña electoral de 2006, una persona amiga de Uruguay nos contó que el presidente Tabaré Vázquez había hecho una cosa interesante en su campaña electoral: visitó todas las provincias del Uruguay y dijo que regresaría como presidente y regresó. Iba a las provincias con sus asesores, con sus ministros, a dar respuesta a las propuestas que en la campaña había planteado. Yo le dije a Rafael: “Mira el ejemplo de Tabaré Vázquez, si ganamos las elecciones debemos volver”. Rafael no lo pensó dos veces; inmediatamente comenzó a elaborar en su cabeza una propuesta de acción o gestión gubernamental que nos permitiera romper el esquema burocrático, que consiste en hacerlo todo encerrado en cuatro paredes, y creo los Gabinetes Itinerantes. Ahora nosotros hacemos cada tres semanas reuniones de gabinete en cantones y parroquias totalmente alejados de los tradicionales centros de poder (Harnecker, 2011: 256).

Según el testimonio de Patiño y lo que consta en la página web de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, los GI se plantearon con una periodicidad y secuencia determinadas “los Gabinetes Itinerantes se desarrollan cada tres semanas, atendiendo a todas las regiones en un orden de: Amazonía, Sierra, Costa y nuevamente Sierra”.

Cuadro 5. Listado Gabinetes Itinerantes ejecutados. Período 2007-2012

| FECHA EJEC. | LOCALIDAD | PROVINCIA | REGIÓN |
|-------------|------------|------------|----------|
| 2007 | | | |
| 10/02 | TENA | Napo | AMAZONÍA |
| 03/03 | MACARÁ | Loja | SIERRA |
| 24/03 | QUININDÉ | Esmeraldas | COSTA |
| 14/04 | BAÑOS | Tungurahua | SIERRA |
| 05/05 | GUAYAQUIL | Guayas | COSTA |
| 02/06 | HUAQUILLAS | El Oro | COSTA |
| 16/06 | COCA | Orellana | AMAZONÍA |

| | | | |
|-------------|-----------------------|--------------------------------|----------|
| 07/07 | CAÑAR | Cañar | SIERRA |
| 21/07 | CHONE | Manabí | COSTA |
| 04/08 | SAN GABRIEL | Carchi | SIERRA |
| 25/08 | PUYO | Pastaza | AMAZONÍA |
| 01/09 | CHIMBO | Bolívar | SIERRA |
| 15/09 | MILAGRO | Guayas | COSTA |
| 06/10 | SANTO DOMINGO | Santo Domingo de los Tsáchilas | SIERRA |
| 27/10 | ZAMORA | Zamora Chinchipe | AMAZONÍA |
| 07/12 | ALAUÍS | Chimborazo | SIERRA |
| 2008 | | | |
| 12/01 | VENTANAS | Los Ríos | COSTA |
| 26/01 | SALCEDO | Cotopaxi | SIERRA |
| 16/02 | SANTA ELENA | Santa Elena | COSTA |
| 15/03 | SUCÚA | Morona Santiago | AMAZONÍA |
| 05/04 | GUALACEO | Azuay | SIERRA |
| 26/04 | ZARUMA | El Oro | COSTA |
| 31/05 | ATUNTAQUI | Imbabura | SIERRA |
| 21/06 | LAGO AGRIO | Sucumbíos | AMAZONÍA |
| 12/07 | SAN CRISTÓBAL | Galápagos | INSULAR |
| 01/08 | QUEVEDO | Los Ríos | COSTA |
| 21/08 | GUAMOTE | Chimborazo | SIERRA |
| 06/09 | EL CARMEN | Manabí | COSTA |
| 20/09 | DAULE | Guayas | COSTA |
| 18/10 | CUENCA | Azuay | SIERRA |
| 08/11 | CEVALLOS | Tungurahua | SIERRA |
| 29/11 | LATACUNGA | Cotopaxi | SIERRA |
| 2009 | | | |
| 17/01 | SAN LORENZO | Esmeraldas | COSTA |
| 07/02 | SARAGURO | Loja | SIERRA |
| 28/02 | YANTZAZA | Zamora Chinchipe | AMAZONÍA |
| 14/03 | OTAVALO | Imbabura | SIERRA |
| 27/03 | EL EMPALME | Guayas | COSTA |
| 09/04 | GUARANDA | Bolívar | SIERRA |
| 24/04 | DURÁN | Guayas | COSTA |
| 16/05 | PELILEO | Tungurahua | SIERRA |
| 06/06 | GUALAQUIZA | Morona Santiago | AMAZONÍA |
| 04/07 | PASAJE | El Oro | COSTA |
| 05/09 | EL ÁNGEL | Carchi | SIERRA |
| 07/11 | LA JOYA DE LOS SACHAS | Orellana | AMAZONÍA |
| 12/12 | BIBLIÁN | Cañar | SIERRA |
| 2010 | | | |
| 09/01 | VINCES | Los Ríos | COSTA |
| 06/02 | GUANO | Chimborazo | SIERRA |
| 27/02 | MERA | Pastaza | AMAZONÍA |

| | | | |
|-------------|-----------------------------|------------------|----------|
| 20/03 | MIRA | Carchi | SIERRA |
| 17/04 | JIPIJAPA | Manabí | COSTA |
| 15/05 | SIGSIG | Azuay | SIERRA |
| 19/06 | SHUSHUFINDI | Sucumbíos | AMAZONÍA |
| 17/07 | SIGCHOS | Cotopaxi | SIERRA |
| 27/08 | BORBÓN | Esmeraldas | COSTA |
| 20/11 | CARIAMANGA | Loja | SIERRA |
| 2011 | | | |
| 08/01 | BAEZA | Napo | AMAZONÍA |
| 12/02 | COTACACHI | Imbabura | SIERRA |
| 19/03* | PORTOVIEJO | Manabí | COSTA |
| 09/04 | SANGOLQUI | Pichincha | SIERRA |
| 30/05 | CHAMBO – COLTA | Chimborazo | SIERRA |
| 03/06 | SANTA CRUZ | Galápagos | INSULAR |
| 08/07 | CALUMA | Bolívar | SIERRA |
| 05/08 | EL PANGUI | Zamora Chinchipe | AMAZONÍA |
| 02/09 | LA TRONCAL | Cañar | SIERRA |
| 08/10 | CHANDUY | Santa Elena | COSTA |
| 12/11 | PILLARO | Tungurahua | SIERRA |
| 10/12 | MACAS | Morona Santiago | AMAZONÍA |
| 2012 | | | |
| 07/01 | TULCAN | Carchi | SIERRA |
| 04/02 | BALSAS | El Oro | COSTA |
| 03/03 | PUJILI | Cotopaxi | SIERRA |
| 31/03 | LORETO | Orellana | AMAZONÍA |
| 28/04 | CASCALES | Sucumbíos | AMAZONÍA |
| 02/06 | CAYAMBE | Pichincha | SIERRA |
| 14/07 | BABAHOYO | Los Ríos | COSTA |
| 18/08 | LOJA | Loja | SIERRA |
| 21/09 | EL CHACO | Napo | AMAZONÍA |
| 20/10 | SAN MIGUEL DE LOS BANCOS | Pichincha | SIERRA |
| 15/12 | MACHALA | El Oro | COSTA |

FUENTE: Página web Secretaría Nacional de la Administración Pública.
ELABORACIÓN: Investigadora.

*En la información presentada en la página web de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, existe un error, dado que aparecen registrados dos gabinetes el 19 de marzo de 2011, el que se ejecutó realmente es el que hacemos constar en el cuadro precedente (no se realizó el registrado en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas).

En el cuadro precedente en el que se registran los 78 GI ejecutados en el período determinado en esta investigación 2007-2012, se puede constatar que ni la periodicidad ni la secuencia se han cumplido, como se puede observar estos se han ido espaciando en el tiempo y solo en el año 2011 encontramos que se realizó al menos uno en cada mes del año. Respecto a la secuencia, se constata que no hay ni un orden ni una lógica en las regiones seleccionadas.

Cuadro 6. Listado Gabinetes Itinerantes clasificados por regiones naturales.
Período 2007-2012

| | SIERRA | COSTA | AMAZONÍA | GALÁPAGOS | TOTAL |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 2007 | 7 | 5 | 4 | | 16 |
| 2008 | 7 | 6 | 2 | 1 | 16 |
| 2009 | 6 | 4 | 3 | | 13 |
| 2010 | 5 | 3 | 2 | | 10 |
| 2011 | 6 | 2 | 3 | 1 | 12 |
| 2012 | 5 | 3 | 3 | | 11 |
| TOTAL | 36 | 23 | 17 | 2 | 78 |

FUENTE: Página web Secretaría Nacional de la Administración Pública.
ELABORACIÓN: Investigadora.

Adicionalmente, se observa que a más de que la frecuencia y la secuencia no se han cumplido, la frecuencia ha ido reduciéndose a lo largo de los años, de esta manera encontramos que desde 2007, año que se instauró este mecanismo y se ejecutaron 16 GI, se pasa a 11 en 2012.

Sobre estas consideraciones, no existe ninguna aclaración, por parte del Gobierno; y la única información disponible respecto a

los GI que se encuentra en la página web de la Secretaría de la Administración Pública, publica un cuadro donde aparecen todos los gabinetes ejecutados con el detalle de la localidad, provincia, lugar, fecha y nombre del Gobernador.

A modo de conjetura, y por los resultados obtenidos en las elecciones seccionales de 2014 se podría aventurar que el gobierno restó la importancia a este mecanismo local, y en parte por ello, se redujo su representación electoral, en las elecciones seccionales de 2014. Citando las propias palabras del presidente Correa, cuando se dieron a conocer los resultados parciales el día de las elecciones “El peor error que podemos cometer es creer que todo está ganado. Qué bueno que nos dieron este sacudón para que sepan que nada todavía es irreversible y ese es el gran desafío de la revolución” (Alexandra Valencia, REUTERS: 2004).

Examinando las cifras, que presenta el Concejo Nacional Electoral, en el año 2009, encontramos que Alianza País obtuvo 72 alcaldías en el ámbito nacional de las 221 alcaldías que existen, de las cuales 9 fueron en alianzas locales, lo que representa el 32,5% del total de municipalidades.

Así, para el caso de Juntas Parroquiales³⁷, los resultados en 2009 representaron una contundente victoria del partido de gobierno que obtuvo el 45,1% de las presidencias de las Juntas Parroquiales, y de ellas, prácticamente en un 90% sin realizar ninguna alianza local;

37 En el año 2009, se elegían 3.970 miembros de juntas parroquiales, frente a 4.079 miembros en el 2014, Consejo Nacional Electoral.

mientras el partido que obtuvo el segundo lugar, que fue Pachakutik³⁸ obtuvo apenas el 11,5%.

Haciendo una comparación, en el caso de las representaciones a nivel de alcaldías, en el 2014 pierde 4, siendo significativo el hecho que tres de ellas son en las principales ciudades del país (Quito, Guayaquil, Cuenca, Santo Domingo), más que el número relativo de las ciudades en las que pierde lo importante es el peso poblacional que representan.

Otro aspecto que se puede observar es que pese a que existe el mismo número de provincias en la costa y la amazonia, se realizan más GI en la Costa, situación que quizás pueda ser explicada por el peso demográfico y político que representa una y otra región, baste señalar que en la Costa se encuentra Guayaquil considerada la capital económica del país y constituye la ciudad con mayor población del Ecuador³⁹.

Por último en este análisis general considerando la información proporcionada por el Gobierno de querer “acercar regiones y comunidades históricamente excluidas del desarrollo”, encontramos, que aunque no queda del todo claro, lo que significa

38 Surge en el año 1995, a partir del movimiento indígena y grupos de tendencia de izquierda, bajo la denominación de Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP) con el fin de representar los intereses del movimiento indígena liderado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

39 2'526.927 de habitantes, frente a Quito que tiene 2'239.191 de habitantes. <http://www.sni.gob.ec>.

“excluidas del desarrollo” y asumiendo que se trata de las comunidades más pequeñas y alejadas de las capitales de provincia, según el cuadro expuesto precedentemente, encontramos que se han realizado GI en 15 capitales de provincia, que representa el 65% del total de provincias del país y el 21% del total de GI realizados. Lo cual, significa que no existió particularmente la selección de regiones y comunidades históricamente excluidas, aunque no se puede negar que se consideraron algunas poblaciones pequeñas, aisladas, como Cascales, Loreto, El Pangui, estas no representan la mayoría.

Capítulo IV

Gabinetes Itinerantes: Análisis desde la experiencia ciudadana



*Participación, democracia y espacio público:
Los Gabinetes Itinerantes en el Gobierno de Rafael Correa*

Capítulo IV

Gabinetes Itinerantes: Análisis desde la experiencia ciudadana

En este capítulo, a partir de las funciones que el gobierno, en la información disponible, expone deben ser las de los GI, se va a contrastar con las opiniones y percepciones de las personas entrevistadas, organizadas de acuerdo a las funciones que el gobierno señaló debían cumplir los GI y las que de acuerdo a la percepción de los y las entrevistados cumplen realmente, además se utiliza el material que consta en el libro que Martha Harnecker escribió sobre los GI donde se presentan una serie de entrevistas que la autora realizó a varias personas. A través de ellas se busca resaltar las representaciones sociales de las personas entrevistadas y contrastarlas con el marco teórico propuesto. Luego se realiza el análisis por los cuatro momentos diferenciados que tienen estos espacios.

En resumen, en este capítulo se realiza una contrastación desde el aspecto normativo (lo que se propuso sean) con el aspecto empírico, desde la percepción de los y las entrevistadas para determinar si se cumple o no los objetivos para los cuales fueron creados y de qué manera lo hacen a la luz de algunas variables que desde el debate teórico de la democracia, participación y populismo resultan relevantes.

4.1 Análisis de los Gabinetes Itinerantes desde las funciones establecidas por el gobierno

Tal como se indicó precedentemente, y según consta en la página web de la Secretaria Nacional de la Administración Pública, “Los Gabinetes Itinerantes son una iniciativa del Gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado para acercar la gestión del Estado a la comunidad”, a través de una metodología que contempla siete aspectos. No es motivo de esta investigación analizar o cuestionar la pertinencia o no de estos, los aceptamos en la medida que son de los pocos documentos emitidos desde el gobierno respecto a los GI.

- Promover la credibilidad de los ciudadanos en las instituciones públicas y en la democracia.
- Fortalecer la integración y cooperación entre el Gobierno nacional, las entidades provinciales y locales.
- Establecer un diálogo directo entre los ministros y funcionarios del Estado con la comunidad para conocer sus necesidades, (no para hacer promesas, sino para buscar soluciones y definir acciones conjuntas, a corto, mediano y largo plazo).
- Que los funcionarios rindan cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos de Gobierno.
- Promover la vigilancia y el control comunitario hacia la gestión pública, generando transparencia y estimulando la acción colectiva contra la corrupción, el derroche y el clientelismo.
- Definir directamente con los representantes de la comunidad, las prioridades de inversión pública.

- Plantear discusiones abiertas sobre los temas relevantes para la comunidad, como las prioridades de inversión social, los proyectos de desarrollo o los conflictos socioambientales.

Adicionalmente, se planteó que los GI acerquen al gobierno con regiones y comunidades que han estado históricamente excluidas del desarrollo, permitiendo la integración de los ecuatorianos y el mayor conocimiento del país (Secretaría Nacional de la Administración Pública).

De lo anteriormente expresado se puede colegir que este mecanismo se planteó para que pueda cumplir varias y diversas funciones, que irían desde la información hasta la rendición de cuentas o definición de la inversión pública, pasando por otras como: debate de temas relevantes para la comunidad, acercamiento entre funcionarios y comunidad, vigilancia y control.

A continuación iremos relacionando los testimonios de la población con cada uno de ellos a fin de ver si desde la percepción de las personas entrevistadas estos se corresponden o no, e introduciendo algunos elementos de referencia y análisis.

- **Promover la credibilidad de los ciudadanos en las instituciones públicas y en la democracia**

Hay que indicar que el concepto de democracia, resulta abstracto y poco familiar, para la gran mayoría de entrevistados, por ello a continuación reseñamos un comentario que, hace alusión directa a la democracia y otros de los comentarios más bien centrados en la

credibilidad hacia el gobierno, al presidente y a las instituciones públicas.

“Lo positivo que veo (en los Gabinetes Itinerantes) es que son un nuevo ejercicio de la democracia, de una forma, la intención de acercar a la ciudadanía a las autoridades nacionales, y que estas a su vez conozcan y palpen la realidad nacional” (I5).

“Es positivo que aparecen todas las instituciones y así la gente se informa lo que hacen, servicios que ofrecen los ministerios, responden inquietudes de la gente” (I21).

“Después del Gabinete Itinerante yo visité en Quito a Ecuador Estratégico, ahí nos ofrecieron venir a conocer la realidad de la Amazonía, hasta pidieron un cronograma pero luego dijeron que la agenda está ocupada” (I12).

“Hemos llamado a los ministerios, enviado cartas, pedimos audiencia y presionábamos también a diputados, pero nada” (I18).

“En San Lorenzo fue diferente porque conversé con el ministro y director provincial sobre Maldonado y entregamos dos proyectos, uno de seguridad de la zona y la parte productiva, y algunos maestros por educación” (I22).

“Asistí para gestionar ante el Ministerio Coordinador de la Política cuando estaba la Dra. Doris Soliz” (I23).

“Yo fui para acercarme al Ministerio de Seguridad y hablé por la UPC de la parroquia” (I24).

Como se puede notar de estos testimonios, las personas ven en el GI una oportunidad de acercarse a ciertas autoridades o representantes de algunas instituciones para presentar sus demandas o sus proyectos, algunos con la esperanza de que se concreten, otros señalando que luego de los GI la relación no continuó y no han obtenido respuestas respecto a sus solicitudes; lo que más bien vendría

en desmedro de la credibilidad hacia las diversas instituciones estatales y también a los GI por la falta de cumplimiento o respuesta a los compromisos realizados. Aspecto que se analizará en el siguiente capítulo respecto al seguimiento que se hace desde los ministerios a los compromisos itinerantes.

- **Fortalecer la integración y cooperación entre el Gobierno nacional, las entidades provinciales y locales**

“Como resultado del trabajo los ministros tienen sus espacios y trabajan con la gente y dan la oportunidad de plantear problemas que las autoridades locales no resuelven, por ejemplo, a SENESCYT los jóvenes plantearon sus inquietudes y pidieron información y sí respondieron” (I10).

“El Presidente de la Junta Parroquial tuvo un acercamiento directo con el Presidente de la República por la construcción de la represa de Barraganete y le dio a conocer la situación y esta problemática a través de una presentación” (I15).

“A los representante no les consideraron, ni siquiera al Presidente de la Junta Parroquial, hasta nos sacaron del salón por orden del Gobernador, que ni siquiera es una autoridad nombrada por el pueblo” (I9).

“Otra ventaja respecto a los territorios es que hay posibilidad de resurgimiento de nuevos actores, esto va a hacer interesantes en las nuevas elecciones, bajo el paraguas del Presidente Correa” (I5).

“Sí hay trabajo conjunto con el gobierno parroquial de San Pablo con la Alcaldía, pero deben estar las autoridades provinciales de los ministerios promotores, no sólo el alcalde. El alcalde Mario Conejo, antes sí apoyaba, ahora no, en este período” (I2).

“Los compromisos que se hicieron, se cumplieron, se hizo el seguimiento a través del alcalde, de las juntas, como son de Alianza País ayuda” (I3).

“Para los resultados depende mucho del alcalde y de la relación con el Presidente, por ejemplo, Auki Tituaña en Cotacachi, poco faltó que le cierre la puerta” (I4).

“El alcalde es del mismo partido (Alianza País), ofreció hospital del IESS, y ya va a concretarse. Da peso el hecho de que el alcalde sea del mismo partido” (I6).

“En ese entonces, en Gualaceo, el alcalde que no era del partido, ni se subió a la camioneta. El actual alcalde que sí es de Alianza País, asume las obras del gobierno” (I7).

“En Gualaceo, hay rechazo al alcalde con grafitis. No hay colaboración en aseo ni en los reinados. Los ofrecimientos de Revolución Ciudadana, y transparencia, y no se ven. El malestar es secreto a voces, algún rato va a estallar” (I7).

“Si hubiera un buen liderazgo, el mismo Prefecto canalizaría un proyecto político, la gente se sumaría. El Gobernador por un lado, el Prefecto por otro, los Asambleístas por otro, el Presidente de la Federación Shuar, entre ellos mismos peleándose” (I11).

“En la anterior administración, el alcalde actuó contra este proyecto (Hidroeléctrica Tambo) porque se pensó que era un proyecto privado” (I20)

“Lo que solicitamos a los ministros, nos enviaban a las alcaldías, entonces nos devolvían los pedidos” (I22).

De los testimonios podemos concluir que se da una integración o cooperación, cuando las autoridades locales son del mismo partido del gobierno, parecería que tanto desde el gobierno central como desde los gobiernos seccionales se facilita la comunicación, la canalización de solicitudes, las respuestas, la

concreción de obras, cuando existen estas coincidencias. Se puede, por otra parte, percibir la tensión entre los gobernadores que son elegidos por el presidente y las demás autoridades prefectos, alcaldes, presidentes de Juntas Parroquiales que son de elección popular, cuando no pertenecen al mismo partido.

- **Establecer un diálogo directo entre los ministros y funcionarios del Estado con la comunidad para conocer sus necesidades, (no para hacer promesas, sino para buscar soluciones y definir acciones conjuntas, a corto, mediano y largo plazo)**

“Los gabinetes sirven bastante, porque ciertas comunidades no llegan a los ministros para que nos guíen y acercarnos, al menos conocerles” (I1).

“Lo positivo del Gabinete es que ponen en vitrina, se visibiliza más, hay una acercamiento a la población” (I20).

“Lo positivo es lo que informan de las agendas comprometidas y resultados que han generado, la ciudadanía comprende. Las acciones que se informa y se dice sí me parece bien” (I21).

“Es positivo que aparecen todas las instituciones y sí la gente se informa lo que hacen, servicios que ofrecen los ministerios, responden inquietudes de la gente” (I21).

“La ciudadanía está carente de información, asisten a los Gabinetes Itinerantes por curiosidad y porque están ávidos de información” (I20).

“Como resultado del trabajo los ministros tienen sus espacios y trabajan con la gente y dan la oportunidad de plantear problemas que las autoridades locales no resuelven, por ejemplo, a SENESCYT los jóvenes plantearon sus inquietudes y pidieron información y sí respondieron” (I10).

“La ventaja que yo veo es que las autoridades están más informadas de las necesidades de las personas, y así se generan obras que responden a las necesidades. Antes se hacían obras que quedaban como elefantes blancos” (I17).

“Como resultado del trabajo los ministros tienen sus espacios y trabajan con la gente y dan la oportunidad de plantear problemas que las autoridades locales no resuelven, por ejemplo, a SENESCYT los jóvenes plantearon sus inquietudes y pidieron información y sí respondieron” (I10).

Los testimonios, en su gran mayoría, son positivos respecto a establecer una relación directa con los ministros y la comunidad, y que tanto unos como otros se conozcan, los unos de cerca palpén las necesidades de la población y esta conozca a las máximas autoridades del gobierno y se sientan escuchados; la relación, en este sentido, se circunscribe a información. Ahora bien, si nos atenemos a la definición de lo que es un diálogo directo “describe a una conversación entre dos o más individuos, que exponen sus ideas o afectos de modo alternativo para intercambiar posturas” (<http://www.definición.de>), no encontramos que se produzca como tal, no existe una consulta, peor aún una deliberación; más bien, lo que existe es una respuesta de las autoridades a preguntas, inquietudes, quejas, planteadas por algunos ciudadanos, que han sido previamente calificados, para exponer su punto de vista, en las mesas sectoriales.

Sin embargo, quizás valga acotar un aspecto, que se basa en un testimonio de una de las autoridades entrevistadas: “El equipo de avanzada dio directrices de que las autoridades presentemos proyectos concretos y ejecutables. También presentamos en el Gabinete de Otavalo y presentamos el proyecto de anillo vial del cantón” (I4).

Con esto queda claro, que las autoridades locales se preparan para, vía proyectos, presentar las solicitudes; en otras palabras, este mecanismo se convierte, de esta manera, para el gobierno central, en una recepción de proyectos; y, para la población, a través de los representantes locales, una presentación de demandas. Es decir, no hay un diálogo (peor aún directo) en el que unos y otros expresen las necesidades, se las priorice y exista un compromiso consensuado de responder con acciones.

- **Que los funcionarios rindan cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos de Gobierno**

En realidad en ninguno de los momentos descritos de los GI está previsto que los funcionarios rindan cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos. En el primer momento, que constituye el Gabinete ampliado se presenta un resumen de la situación de cada consejo respecto al cumplimiento de los compromisos itinerantes, pero como habíamos señalado este momento es reservado y el detalle es accesible solo a nivel de ciertos funcionarios públicos.

Quizás, el hecho de que en las mesas sectoriales, los ministros y demás autoridades respondan a las inquietudes de la población pueda tomarse como una rendición de cuentas, pero desde la perspectiva de la Dirección de Rendición de Cuentas del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)

la rendición de cuentas, permite generar una relación de doble vía entre las instituciones del Estado y la ciudadanía, a través de

mecanismos que permitan transparentar la administración pública y la utilización de recursos de interés público. Además, a través de la Rendición de Cuentas es posible conocer si esta gestión cumple o no con los requerimientos, necesidades y expectativas de la sociedad a la que se debe. (Dirección de Rendición de Cuentas del CPCCS).

Por otra parte, la normativa ecuatoriana vigente considera

la Rendición de Cuentas como un proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible, que se realizará al menos una vez al año y su convocatoria será amplia, a todos los sectores relacionados de la sociedad y debidamente publicitada (Ley del CPCCS, art. 9).

La Rendición de Cuentas es también un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, o sus representantes y representantes legales, según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos (*Ley Orgánica de Participación Ciudadana*).

En esta misma ley orgánica, la rendición de cuentas se plantea como un derecho ciudadano, de este modo:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro ecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán solicitar una vez al año la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social, siempre que tal rendición de cuentas no esté contemplada mediante otro procedimiento en la Constitución y las leyes (*Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, art. 88).

Es decir que, al no existir elementos básicos que deben darse para la Rendición de Cuentas, tales como (solo citando algunos) la transparencia en el tema de fondos públicos, el establecer dialogo de doble vía, que sea un proceso periódico, oportuno, con convocatoria amplia, podemos decir que los GI en el mejor de los casos proveen información, pero no se trataría de un mecanismo que posibilite la rendición de cuentas.

Sin embargo, el Ministro de Relaciones Exteriores Ricardo Patiño, en la entrevista concedida a Marta Harnecker, manifiesta que el Enlace Semanal⁴⁰ que realiza el presidente Rafael Correa y que también se da el sábado en la mañana, como parte de los GI, el Primer Mandatario “informa y critica la gestión pública”, la autora titula este punto como Programa Semanal de Rendición de Cuentas de Correa. (Harnecker, 2011: 265).

- **Promover la vigilancia y el control comunitario hacia la gestión pública, generando transparencia y estimulando la acción colectiva contra la corrupción, el derroche y el clientelismo**

El Plan Nacional del Buen Vivir propone en su Introducción, como uno de sus ejes la: “Revolución Ética” la cual entre otras cosas busca “garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social como pilares para la construcción de relaciones sociales que posibiliten el reconocimiento mutuo entre las personas y la confianza

40 Programa que se realiza todos los sábados, desde diversos lugares y se transmite en todo el Ecuador por radio y televisión.

colectiva, imprescindibles para impulsar este proceso de cambio a largo plazo”.

Para que este postulado se concrete en la realidad, habría que partir por garantizar el acceso y la transparencia de la información pública; sin embargo, como hemos anotado anteriormente, los compromisos itinerantes se registran en el Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática, SIGOB, al que no tiene acceso la ciudadanía.

Se transcribe, a continuación, lo manifestado, al respecto, por Ricardo Patiño, Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, en la entrevista realizada por Harnecker, ya citada:

Yo diría que una de las características más importante de nuestro gobierno tiene que ver con la eficiencia de su accionar. Todo compromiso adquirido es monitoreado informáticamente. Algo que ayudar a ser eficiente es tener un buen sistema de seguimiento, acá tenemos un extraordinario sistema de evaluación que se llama Sistema de Gobernabilidad (SIGOB). Es un sistema de monitoreo de la Presidencia de la República. Ordena e informa a los responsables sobre los compromisos que se asumen o que el presidente dispone en un gabinete, los que se acuerdan en una reunión entre el presidente y el ministro, entre el ministro o el presidente y la población. Esa información la recibimos todos los miembros del gabinete. Apenas nos sentamos en la reunión tenemos sobre la mesa un documento que nos indica cómo van cumpliéndose nuestros compromisos ministeriales. En cada reunión de gabinete, encontramos las evaluaciones del trabajo realizado en una carpeta de 2, 5, 20 páginas con luces verdes, amarillas o rojas, dependiente de si el compromiso está en plena ejecución, cumplido, detenido, o incluso castigado (Harnecker, 2011: 253-254).

Por lo tanto, esta información está disponible para ciertos funcionarios públicos y, más bien, funciona como un mecanismo de

control hacia la gestión de los diversos ministros; por lo cual resulta difícil pensar que este objetivo pueda cumplirse en los GI. Los postulados establecidos a través de la *Ley de Transparencia* o de Gobierno Abierto para el caso no se aplicarían.

- **Definir directamente con los representantes de la comunidad, las prioridades de inversión pública**

Para analizar este punto es necesario remitirnos al Sistema Nacional de Planificación, que en el caso del Ecuador se ha denominado para el Desarrollo y, que tiene definido un Subsistema de Seguimiento y Evaluación para mejorar el desempeño gubernamental y facilitar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, a través de generar alertas que permitan mejorar la ejecución de la inversión pública y promover insumos para retroalimentar las acciones del Gobierno.

En Ecuador, las instituciones públicas reportan la ejecución presupuestaria de la inversión pública en cuanto a recursos financieros al e-SIGEF que es un sistema administrado por el Ministerio de Finanzas que registra los resultados que se derivan de las operaciones presupuestarias de forma compatible con el Sistema de Contabilidad Gubernamental; mientras que la programación y la ejecución de los avances físicos se reportan a la SENPLADES.

La SENPLADES, a través de su Subsecretaría de Inversión Pública, ha implementado metodologías, instrumentos y normativa que resuelvan la falta de planificación institucional y logren un correcto direccionamiento de la inversión. El trabajo que está realizando tiene como objetivo asegurar el cumplimiento de las

directrices planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que involucra a todos los sectores de gobierno del territorio nacional.

Basándose en que es importante que la planificación vaya de la mano con una buena presupuestación, han desarrollado una metodología de priorización de proyectos que, tuvo como resultado un indicador de priorización de proyectos, obedeciendo al marco legal establecido y considerando variables importantes para la toma de decisiones de inversión como: la generación de empleo, la productividad sistémica y la equidad regional.

El Índice de Prioridad de la Inversión (IPI) es la herramienta utilizada de manera objetiva para ponderar los proyectos de inversión que serán considerados dentro del Plan Anual de Inversiones –PAI–. El indicador está basado en tres variables: la generación de empleo, la equidad territorial y la productividad sistémica. Las ponderaciones de los principales criterios son:

| | | |
|----|-------------------------|-----|
| 1. | Generación de empleo | 1/4 |
| 2. | Equidad regional (NBI) | 1/4 |
| 3. | Productividad sistémica | 1/2 |

Adicionalmente, esta Subsecretaria cuenta con el Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública –SIPeIP–, que constituye una herramienta cuya funcionalidad permite:

- Consolidar la información generada a partir de una metodología de planificación institucional que prioriza la observancia de los Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, la implementación de la política pública, los problemas y potencialidades identificados en

los territorios, la transversalidad de los enfoques para la igualdad y su concreción en programas y proyectos de inversión pública.

- Proporcionar los insumos necesarios para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales.
- Verificar la continuidad y coherencia de la acción y política pública; y proporcionar información respecto a su implementación.
- Enlazar la inversión pública a los instrumentos de política pública.
- Incorporar la territorialización de la inversión pública y su desglose por enfoques de igualdad.
- Articular el presupuesto a la planificación. Su diseño contempla la inter-operabilidad con el E-SIGEF.
- Transparentar la planificación y ejecución de la política pública.
- Generar datos para el seguimiento y evaluación del PNBV mediante indicadores de resultado que se gestionan desde la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación.

El Módulo de Inversión pretende fortalecer la recopilación de información de los programas y proyectos de inversión pública y facilitar su manejo entre los diferentes actores para la toma de decisiones. La implementación de este módulo apoya la articulación de los programas y proyectos de inversión en todo su ciclo de vida, con las políticas gubernamentales, bajo un esquema de plurianualidad; mediante esta herramienta se recopilará la información que permita la elaboración de los Planes Anuales y Plurianuales de Inversión Pública.

Posteriormente, y con la aprobación en octubre de 2010, del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que tiene como objetivo:

Organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.

Sus disposiciones regulan el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la programación presupuestaria cuatrienal del Sector Público, el Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas; y, todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas; se han ido perfeccionando y afinando tanto en lo que tiene que ver con el marco normativo como el institucional sobre la inversión pública.

Dentro del art. 6, que trata sobre las responsabilidades conjuntas de las entidades a cargo de la planificación nacional del desarrollo y de las finanzas públicas de la función ejecutiva que deben realizar conjuntamente los siguientes procesos; uno de los cuales, signado como 3 se refiere directamente a la programación de la inversión pública, estipula que “consiste en coordinar la priorización de la inversión pública, la capacidad real de ejecución de las entidades, y la capacidad de cubrir el gasto de inversión, con la finalidad de optimizar el desempeño de la inversión pública”.

En los art. que van del 55 al 64 y que se refieren específicamente a la Inversión Pública y sus mecanismos, vale la pena

citar el art. 60 respecto a la Priorización de programas y proyectos de inversión.

Serán prioritarios los programas y proyectos de inversión que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo incluya en el plan anual de inversiones del presupuesto general del Estado, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, a la Programación Presupuestaria Cuatrienal y de conformidad con los requisitos y procedimientos que se establezcan en el reglamento de este código.

De esta somera revisión de la normativa acerca de la inversión pública constatamos que, en ninguna parte de las diferentes normativas o procedimientos enunciados, aparece que uno de los insumos para la definición, priorización de la inversión pública, provenga de los GI.

Aunque, de hecho podemos señalar que, el gobierno central a través de las autoridades locales recibe una serie de proyectos, que requieren de inversión pública. Se desconoce, si estos han sido elaborados con participación de la población, en ese sentido buscan satisfacer las necesidades de los territorios o más bien responden a intereses políticos-partidarios de las autoridades locales. Por lo tanto, tampoco está claro, que sirvan como insumo para elaborar los planes de inversión pública.

- **Plantear discusiones abiertas sobre los temas relevantes para la comunidad, como las prioridades de inversión social, los proyectos de desarrollo o los conflictos socioambientales**

Como hemos visto, a través de los testimonios y del esquema de funcionamiento de los GI, en ninguno de los momentos están

previstas discusiones abiertas entre las autoridades y la población; en el mejor de los casos, en las mesas sectoriales, la ciudadanía puede plantear preguntas que previamente son calificadas. Tampoco se proponen temáticas a tratarse, las demandas varían y son presentadas en los diversos consejos sectoriales.

En el punto anterior se trató sobre el tema de las prioridades de inversión.

Recapitulando de las siete funciones que, el propio gobierno planteó para los GI, podemos ver que la mayoría han quedado como “buenas intenciones” plasmadas en el papel pero, no han trascendido en la práctica a la población o a la realidad concreta de los lugares donde se realizan los Gabinetes Itinerantes. Es decir, tratando de vincularlos a uno de los conceptos referenciales de esta investigación, la participación y según las escaleras planteadas por Arstein y Hart se puede decir que los GI llegan a niveles bajos de participación al ser básicamente instancias de, por parte del gobierno, entregar información y, por parte de la ciudadanía, plantear demandas y proyectos, aspectos que se ratifican en los testimonios. Por ello, a continuación se analizarán las funciones que, desde la percepción de la población, en la práctica han cumplido los GI.

4.2 Análisis de los Gabinetes Itinerantes desde las funciones percibidas por las y los entrevistados

Función de información

Para las personas entrevistadas, los GI son principalmente un mecanismo de información de los servicios, programas y proyectos que brinda el gobierno y las posibilidades que tienen de acceder a ellos. A su vez es una forma de brindar información de la localidad para las autoridades.

“Los gabinetes sirven bastante, porque ciertas comunidades no llegan a los ministros para que nos guíen y acercarnos, al menos conocerles” (I1).

“Lo positivo del Gabinete es que ponen en vitrina, se visibiliza más, hay un acercamiento a la población” (I20).

“Lo positivo es lo que informan de las agendas comprometidas y resultados que han generado, la ciudadanía comprende. Las acciones que se informa y se dice sí me parece bien” (I21).

“Es positivo que aparecen todas las instituciones y sí la gente se informa lo que hacen, servicios que ofrecen los ministerios, responden inquietudes de la gente” (I21).

“Creo que el Gabinete es una forma de aprovechar para que la gente se informe qué hacen las direcciones y el gobierno. También para aclarar dudas de la gente. Para ver cómo pueden ayudar para la producción y proyectos. También es bueno para que las autoridades conozcan la realidad de cómo vivimos, cómo estamos organizados, cómo trabajamos” (I2).

“Es una forma de informar a las personas y dar la idea de que la gestión es transparente” (I17).

“Los ministros sí daban la información de lo que podían trabajar con el gobierno correspondiente. El Gabinete debe ser lo más esencial, informativo a la ciudadanía para que tenga información clara y transparente, y así el Estado tenga flexibilidad de trabajar” (I19).

“La ciudadanía está carente de información, asisten a los Gabinetes Itinerantes por curiosidad y porque están ávidos de información” (I20).

“Como resultado del trabajo los ministros tienen sus espacios y trabajan con la gente y dan la oportunidad de plantear problemas que las autoridades locales no resuelven, por ejemplo, a SENESCYT los jóvenes plantearon sus inquietudes y pidieron información y sí respondieron” (I10).

“El Presidente de la junta parroquial tuvo un acercamiento directo con el Presidente de la República por la construcción de la represa de Barraganete y le dio a conocer la situación y esta problemática a través de una presentación” (I15).

“Asistí al Gabinete para como Junta plantear los proyectos de vialidad. Sí planteamos la propuesta de vialidad que años no se ha realizado” (I19).

“Asistí para ver cómo pueden ayudar para la producción y proyectos” (I2).

“Entregamos dos proyectos, uno de la conservación de la agrobiodiversidad en manos del ministro de agricultura anterior y el de Protección física y biológica de fuentes de agua y quebradas, al delegado de Domingo Paredes que era en ese entonces de SENAGUA” (I20).

“En San Lorenzo fue diferente porque conversé con el Ministro y Director provincial y entregamos dos proyectos, uno de

seguridad de la zona y la parte productiva y algunos maestros por educación” (I22).

“Asistí para gestionar ante el Ministerio coordinador de la política la parroquialización de la Esmeralda” (I23).

“Yo fui para acercarme al Ministerio de Seguridad y hablé con la UPC (Unidad de Policía Comunitaria) de la parroquia” (I24).

“Como parroquia expusimos el problema del agua con el MIDUVI” (I3).

“El equipo de avanzada dio directrices de que las autoridades presentemos proyectos concretos y ejecutables. También presentamos en el Gabinete de Otavalo y presentamos el proyecto de anillo vial del cantón” (I4).

Función de presentación de demandas

Si bien los y las entrevistados, en su mayor parte, califican a los Gabinetes Itinerantes como un mecanismo de información y promoción de los servicios, programas y proyectos del gobierno central, existen algunas personas entrevistadas que consideran que, finalmente, lo que se ha generado con los Gabinetes Itinerantes es un mecanismo de participación ciudadana.

“Los gabinetes son uno de los mecanismos importantes de participación de decisiones sobre el desarrollo. El plan nacional de desarrollo debe irse catalizando a través de esto” (I8).

“Esto es pasar de populismo a un nivel mayor, a un segundo nivel es un mecanismo de participación con la gente; retomar la toma de decisión sobre su desarrollo, responsabilidad” (I8).

“Por la respuesta que ha habido, la participación de la gente se ve que creen en este mecanismo” (I13).

“Es una forma de informar a las personas y de dar la idea de que la gestión es transparente” (I17).

“La ventaja que yo veo es que las autoridades están más informadas de las necesidades de las personas, y así se generan obras que responden a las necesidades. Antes se hacían obras que quedaban como elefantes blancos” (I17).

De los testimonios podemos colegir que para la mayoría de personas entrevistadas “participar” es asistir a los GI para presentar demandas, proyectos, iniciar o continuar con trámites para sus localidades. Además hablan de transparencia e incidencia cuando el sistema que registra los compromisos que salen de estos no es accesible a la población, que la información a la que tienen acceso es la que las autoridades consideran pertinente compartir y que en la práctica sus proyectos no llegan a incidir en las asignaciones presupuestarias o proyectos de inversión.

“La gente no tiene cultura de participación. Frente a las autoridades solo quieren pedir. Es difícil romper la idea de que el Municipio debe hacer” (I8).

“Asistí al Gabinete para como Junta Parroquial plantear los proyectos de vialidad” (I19).

“Fui invitado por el alcalde, y entregamos dos proyectos” (I20).

No obstante, es necesario resaltar que la participación no siempre es voluntaria, sino seleccionada y no da cabida en algunas ocasiones a las autoridades locales, sobre todo a los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.

Incluso se mencionó que en algunas ocasiones las autoridades obligan a sus funcionarios a asistir a estos eventos.

“La participación de la ciudadanía no se da como tal, más bien como elegidos o con vínculos” (I6).

“Las autoridades son obligadas por el Alcalde a llevar gente o pagar \$10 cada uno; o buses para las marchas. Se amenaza a la gente del campo, a las juntas de aguas, y así aparece que tienen apoyo (I7).

“La población no tuvo acceso, estuvo enojada porque no pudo entrar” (I9).

“Ir tomando el pulso para que no se transforme estos mecanismos de participación en uno populista. Todavía se mide la participación en términos de números, no cualitativamente” (I9).

“A los representante no les consideraron, ni siquiera al Presidente de la Junta Parroquial, hasta nos sacaron del salón por orden del Gobernador, que ni siquiera es una autoridad nombrada por el pueblo” (I9).

“En los gabinetes sí se da resultados, se da acercamiento. Sí es un mecanismo de participación directo. Pero para participar si hay un filtro y las preguntas con anticipación” (I15).

“No he visto aspectos negativos pero sí debe participar toda la ciudad, no escoger a algunos. Uno como autoridad puede asistir pero he oído de otros que no pudieron” (I19).

“Participé en un primer momento como obligación por ser funcionario, porque son fines de semana, no es obligación pero sí es una condición si eres parte de, o sumarte al equipo” (I21).

“A las autoridades he visto que sí les llegan las disposiciones, de como se dice lo alto, para que participen” (I20).

“Nos dan buses para asistir” (I16).

A continuación se citan las opiniones de Daniel Suárez⁴¹ y de Ricardo Hulcuango⁴², recogidas por Harnecker en la obra citada. El primero, a quien se le pregunta: ¿tú dirías que los Gabinetes Itinerantes representan un espacio de gran participación popular?; el respondió:

Mira, eso es relativo, porque nosotros todavía tenemos una cultura política muy presidencialista y aunque se busque e incentive la participación de la gente, la tónica general es que la democracia participativa a nivel local está todavía débil en el proceso ecuatoriano. En ese terreno tenemos un reto. Se ha establecido constitucionalmente la participación, se ha trabajado a nivel de las leyes también, pero, indudablemente, todavía hace falta genera una cultura de democracia participativa a nivel local para que eso fluya de mejor manera.

Y, Hulcuango que a la pregunta: como dirigente indígena ¿qué opinas de la idea de los Gabinetes Itinerantes?, responde: “Eso puede ser importante hacia la sociedad, porque ir a un pueblo donde nunca han visto a un presidente de la República a un gabinete, eso es muy importante. Yo creo que esos son pasos positivos que se han ido dando” (Harnecker, 2011: 264-265).

41 Máster en desarrollo local, exdirigente de Pachakutik, actualmente (2010) militante del Movimiento Alianza PAIS, asesor de René Ramírez, secretario de Planificación.

42 Dirigente indígena, presidente del Cabildo de Cochabamba, de la Federación Provincial y Nacional de las Comunidades Kichwas y por dos períodos consecutivos, de la Ecuarunari.

Función de ejemplo

Un hecho que vale la pena mencionar es que los Gabinetes Itinerantes han servido en algunos lugares de ejemplo o modelo para que, se desarrollen los gabinetes zonales, parroquiales o se instauren otros mecanismos de participación liderados por alcaldes u otras autoridades locales.

“Aquí en la Provincia (Manabí) el Alcalde también hace gabinetes zonales, todos los sábados, hay más participación y la gente se vale de ese espacio para emitir criterio o presentar problemas; además se les informa; así se enteran de cómo van los asuntos” (I17).

“Los gabinetes parroquiales (San Pablo del Lago) muy buenos, es muy importante; porque la gente tenga información; necesitan, no tienen oportunidad” (I2).

“La Gobernación (Imbabura) realiza gabinetes parroquiales, con representantes a nivel provincial, ya un par de años, con feria de servicios de cada ministerio, a nivel provincial se provee información. También ferias itinerantes indicando no solo lo vial sino otros, por ejemplo entre el MAG, Universidad Técnica del Norte, MIES, INFA, Ministerio de Salud, MIDUVI, Universidad de Babahoyo, para el problema de la desnutrición de aquí, el Proyecto Desnutrición Cero, se plantea hacer viviendas, huertos, venta, centro de acopio. Ministerio de Salud revisa índices trimestralmente” (I4).

“En el Municipio de Cuenca, el Departamento de Descentralización y Participación Ciudadana, ha definido algunos mecanismos de participación y desarrollo, y lleva adelante los presupuestos participativos. Este es el único municipio que entrega dinero (a diferencia de Porto Alegre, Montevideo, Santiago) a las Juntas parroquiales, para que estas hagan consensos y presenten un

plan y se hace un convenio, previamente se hace la asignación” (I8).

“Este alcalde (Manta) organizó los gabinetes locales desde el principio, cada semana va más la gente, son en lugares diferentes y de acuerdo a los temas que se piden, en general las mismas comunidades solicitan que se haga en sus comunidades. Lo más relevante es dar información a los ciudadanos de lo que se hace, se comunica lo que se gasta, así se va creando confianza en las personas” (I17).

Función de propaganda del gobierno

También existen opiniones de que se trata de una forma de propaganda o de promoción del gobierno, o que no perciben mayores beneficios frente al gasto que representa; en cualquier circunstancia se manifiestan negativamente sobre este mecanismo.

“Las dos veces estuvo lleno, pero cuando se pregunta qué dijo nadie responde. Aquí no, no sé por qué será, tal vez el mal liderazgo de nuestra provincia, no hay seguidores de Alianza País, están por captar el poder y nada más; aquí se están peleando entre ellos y eso causa daño a los ciudadanos” (I11).

“Lo que sí creo es que los gabinetes es un gasto de plata brutal” (I11).

“Los Gabinetes Itinerantes una desilusión, yo he reclamado. No hemos sacado nada, ofrecen pero nunca dan. Hablamos algunos y no hacen caso, son gastos impunes y o hacen nada” (I12).

“Yo pienso que no es necesario reunirse en gabinete itinerante porque tenemos acercamiento directo. En Gabinetes Itinerantes es pasar tiempo” (I14).

“La desventaja es el asunto político, algunos participan no con el afán de ayudar sino de causar polémica” (I17).

“No hacer un escenario de malestar. Siempre va de la mano el tema político. Utilizar los bienes del estado los fines de semana, se movilizan vehículos sin salvoconducto, se da prioridad a esto; se suspenden trabajos, actividades programadas, recorridos, lo que ocasiona retrasos en el trabajo” (I21).

“Algo negativo es que quien está sobre todo es una sola persona: Rafael Correa, eso es peligroso” (I5).

“Si bien se dinamiza esos días, es mucho gasto por la movilización de la burocracia. Todo el operativo de seguridad” (I6).

“No vale la pena gastar tanto dinero para que digan lo que está haciendo, las obras deben valer por sí mismas” (I7).

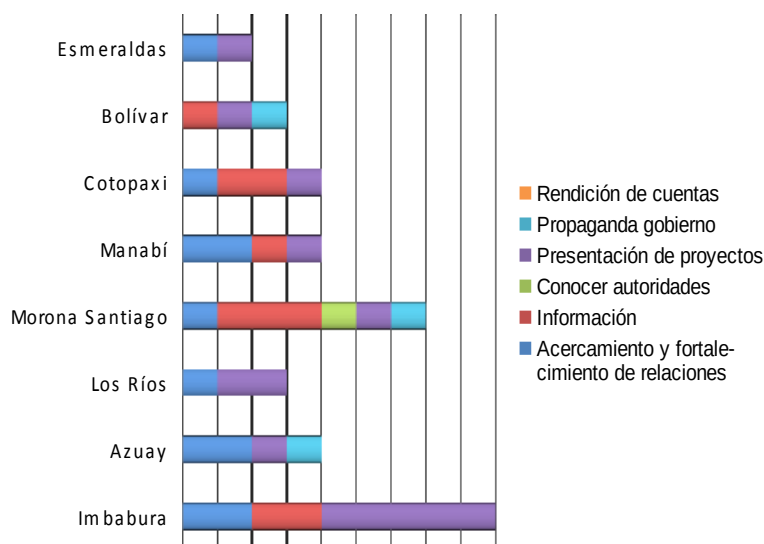
La percepción de las y los entrevistados en gráficos

A continuación se presentan una serie de gráficos que, a través del programa NVIVO, buscan mostrar algunas de las principales percepciones que recogimos de los y las entrevistados, a la luz de los fines que consideran más relevante que tienen los GI.

Se considera pertinente mostrar esta diversidad de perspectivas desde cada provincia a la que pertenecen lo/as entrevistado/as. Es así que, se observa que en todas las provincias se percibe a los GI como espacio de presentación de proyectos y de información. Un caso particular es Morona Santiago donde lo/as entrevistado/as mencionan que estos son también un espacio para conocer a las autoridades, lo cual no es una coincidencia en la medida en que las provincias de la Amazonía históricamente han sido las menos visitadas por las autoridades. Del gráfico también podemos

concluir que si bien se consultó a lo/as entrevistado/as sobre los GI como mecanismo de rendición de cuentas al estar cruzados por el Enlace Ciudadano, donde el presidente informa de sus actividades semanales, ninguno de ellos considera que funcione para rendir cuentas.

Gráfico 1. Función de los Gabinetes Itinerantes



Fuente: Equipo investigador, procesamiento información NVIVO.
Elaboración: Investigadora.

Percepción sobre el Presidente, el gobierno y el gabinete ministerial

Un aspecto que resalta en las entrevistas, es por un lado, la distinción que establecen entre la figura del Presidente y la de su gabinete ministerial; encontrando una percepción positiva de la figura presidencial que contrasta con la percepción negativa de su gabinete; que también podemos analizarla cuando nos remitimos al número de

palabras más mencionadas en todas las entrevistas, donde aparece en primer lugar la del Presidente (81 menciones), en relación a la de los ministros que solo cuentan con 23; esto ratifica el gran peso que tiene la figura del Presidente. No obstante, las personas entrevistadas también reconocen que la única característica negativa del Presidente es el uso de esos espacios para confrontación constante.

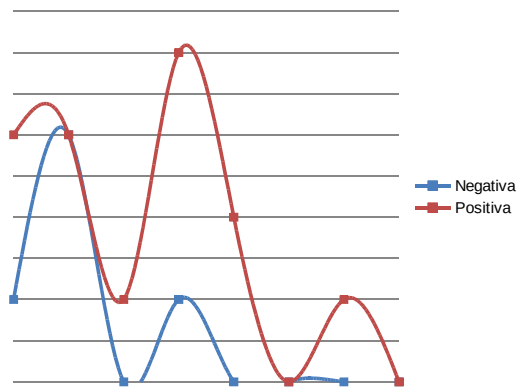
A pesar de que los/as entrevistado/as hacen alusiones al estilo y al carácter del Presidente, prevalece una percepción muy positiva; sobre todo en Morona Santiago, Imbabura y Azuay.

“Él (Presidente) es una persona intolerante, monopolizadora, no soporta crítica, un pensamiento diferente” (I7).

“Lo negativo de los Gabinetes es que utiliza ese espacio para atacar, eso no me parece bien; hay un despliegue de equipos, maquinarias, pantallas, que a la gente humilde asombre” (I20).

“Los Gabinetes Itinerantes, tal vez sí tienen un aspecto negativo, que el Presidente no debería confrontar tanto, esto genera oposición. Sí debe ser fuerte, pero no llegar a la confrontación, eso no me gusta desde un punto de vista muy general” (I13).

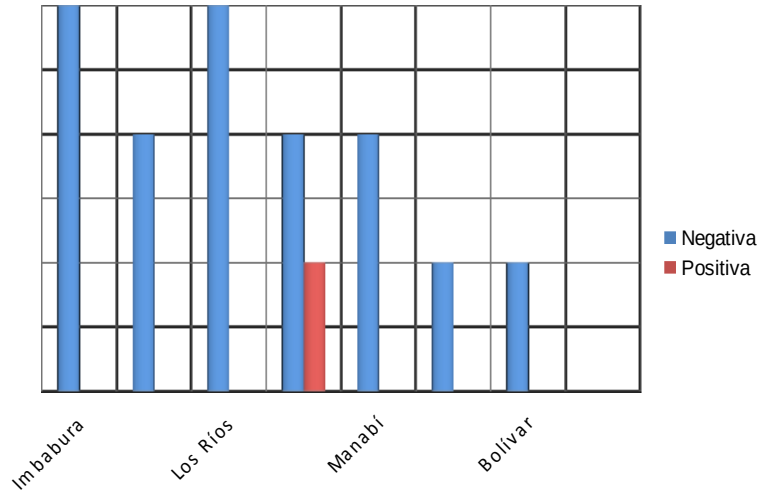
Gráfico 2. Percepción sobre el Presidente de la República



Fuente: Equipo investigador, procesamiento información NVIVO.
Elaboración: Investigadora.

La clara distinción que la población hace entre la figura del Presidente y su gabinete de ministros y secretarios de Estado es contundente, estos son en muchos casos personajes desconocidos, a excepción de Morona Santiago, en el resto de provincias existe unanimidad en la percepción negativa. Incluso, como bien se menciona en los diferentes testimonios, son ellos quienes hacen quedar mal al presidente.

Gráfico 3. Percepción sobre el Gabinete de Ministros y Secretarios de Estado



Fuente: Equipo investigador, procesamiento información NVIVO.
Elaboración: Investigadora.

Mayoritariamente se percibe la gestión del gobierno nacional como positiva, básicamente porque está asociada a la figura del Presidente, sin embargo, la percepción de los gobiernos locales es negativa.

“Hay un cambio tremendo con este gobierno” (I10).

“Quiero decir desde el comienzo que no soy de Alianza País, pero admiro las obras en Morona Santiago, una revolución en las vías, puentes. El Hospital en Sucúa, Macas; otros presidentes que tuvieron todo el poder no hicieron casi nada, Rafael Correa terminó todo” (I12).

“Este gobierno ha hecho mucho en lo rural. El gobierno tiene un puntal fundamental en el campo” (I22).

“Otra ventaja respecto a los territorios es que hay posibilidad de resurgimiento de nuevos actores, esto va a hacer

interesantes en las nuevas elecciones, bajo el paraguas del Presidente Correa” (I5).

Un elemento clave para esta lectura es la asociación que hacen las personas entrevistadas entre el partido político del alcalde y Alianza País (partido político del Presidente).

“Sí hay trabajo conjunto con el gobierno parroquial de San Pablo con la Alcaldía, pero deben estar las autoridades provinciales de los ministerios promotores, no sólo el alcalde. El alcalde Mario Conejo, antes sí apoyaba, ahora no, en este periodo” (I2).

“Los compromisos que se hicieron, se cumplieron, se hizo el seguimiento a través del alcalde, de las juntas, como son de Alianza País ayuda” (I3).

“Para los resultados depende mucho del alcalde y de la relación con el Presidente, por ejemplo, Auki Tituaña en Cotacachi, poco faltó que le cierre la puerta” (I4).

“El alcalde es del mismo partido (Alianza País), ofreció hospital del IESS, y ya va a concretarse. Da peso el hecho de que el alcalde sea del mismo partido” (I6).

“En ese entonces, en Gualaceo, el alcalde que no era del partido, ni se subió a la camioneta. El actual alcalde que sí es de Alianza País, asume las obras del gobierno” (I7).

“En Gualaceo, hay rechazo al alcalde con grafitis. No hay colaboración en aseo ni en los reinados. Los ofrecimientos de Revolución Ciudadana, y transparencia, y no se ven. El malestar es secreto a voces, algún rato va a estallar” (I7).

“Si hubiera un buen liderazgo, el mismo Prefecto canalizaría un proyecto político, la gente se sumaría. El Gobernador por un lado, el Prefecto por otro, los Asambleístas por otro, el Presidente de la Federación Shuar, entre ellos mismos peleándose” (I11).

“En la anterior administración, el alcalde actuó contra este proyecto (Hidroeléctrica Tambo) porque se pensó que era un proyecto privado” (I20).

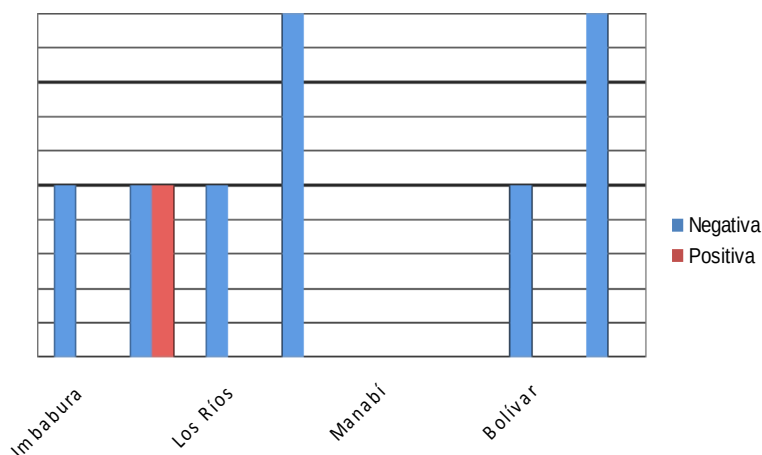
“Lo que solicitamos a los ministros, nos enviaban a las alcaldías, entonces nos devolvían los pedidos” (I22).

“En el Ministerio del Ambiente, dijeron que el alcalde debe dar alcantarillado, ya está colapsado, está en medio del pueblo y hay brote de tifoidea” (I24).

Es interesante el efecto multiplicador que se ha generado en los gobiernos locales a partir de los GI. Llama la atención la percepción negativa de la población de estos gobiernos locales, que puede ser explicada por el hecho de que se les exige más por estar más cercanos a la población local. El caso de Azuay es una excepción en relación al resto de las provincias.

Valdría acotar que si bien este efecto tiene un impacto positivo de relacionamiento con la población, reproduce una visión superficial de participación, dado que es más fácil convocar y mantener reuniones esporádicas que desarrollar mecanismos de participación más profundos.

Gráfico 4. Percepción de los gobiernos locales



Fuente: Equipo investigador, procesamiento información NVIVO.
Elaboración: Investigadora.

Las expectativas hacia los Gabinetes y sus efectos en las localidades y la población

En este punto, encontramos menciones en las que la falta de cumplimiento a proyectos o de seguimiento, se le atribuye a la incapacidad de los ministros o funcionarios locales en lograr los compromisos establecidos.

“No es culpa del Presidente, sus colaboradores le hacen quedar mal” (I1).

“El Presidente manifiesta que el progreso del país es arrimando el hombro todos. Eso gusta mucho” (I1).

“La presencia del Presidente aquí dio mucha credibilidad a los dirigentes. Dio impulso para que trabajen más” (I2).

“El Presidente despierta mucha expectativa y él se alegra que en los cantones existan buenas iniciativas, presenten proyecto y soluciones” (I4).

“Los Gabinetes Itinerantes van debilitando la posibilidad de un política estructurada, la gente va cuando está Rafael Correa, él tiene un carisma atrayente. Es un figura nacional e internacional” (I5).

“Los ministros, en la gran mayoría no empatan con este ejercicio ciudadano superior” (I5).

“La gente sólo le identifica a él y a Cevallos” (I5).

“Admiro la fortaleza de Rafael Correa, si se compara con el Prefecto Marcelino Chumpi, que quiso imitar y sólo hizo cinco gabinetes y desmayó. Ningún alcalde ha podido hacer, y eso que es más pequeño. Rafael Correa cada sábado va a diferentes pueblos del Ecuador, es una emoción de la gente verlo participar” (I10).

“Sí se ve firmeza, decisión, autoridad de Rafal Correa” (I10).

“Personalmente, creo que el Presidente hace una buena labor al acercarse a la población. Pero la gente no va a escuchar lo que él dice, muchas autoridades obligan a ir y la gente hasta se duerme, no lo escuchan. Hace un desgaste total el Presidente viniendo, y que la gente no lo escucha. Me da pena” (I11).

“Si el Presidente dice que se haga, desde el propio Ministro tiene que hacer el seguimiento. No es culpa del Presidente, no hay seguimiento, no hablan un solo idioma, cada uno defiende su institución” (I11).

“De lo que conozco muy pocos presentaron demandas a los ministros, porque no hay credibilidad. Es una pérdida de tiempo” (I11).

“Para nosotros es un honor y un gusto que él (Presidente) llegue, para conocer la verdad de lo que sucede, y así también la gente conoce lo que él hace” (I18).

“Así se ve que el mandatario se interesa por el país” (I18).

“Es positivo tener a los ministros, al Presidente, sobre todo para la gente que no tenemos la oportunidad de viajar a Quito” (I22).

“Con la presencia del gobierno, toma un nueva proyección de lo que es el Presidente, su persona. La gente quedó contenta por la interacción en la noche cultural y que el Presidente coma donde sea” (I23).

“Hay ministros que solo figuran, no se dedican a trabajar. Cada mes el Presidente debería reunirse con los alcaldes, sólo las Juntas saben lo que pasa” (I24).

En las localidades donde se han realizado los Gabinetes Itinerantes no se perciben cambios muy profundos en las obras de infraestructura o en los servicios para la ciudadanía. La llegada del Presidente implica que se hagan algunos arreglos provisionales para esa visita, no obstante, no significan un cambio contundente en la prestación de servicios a la población.

“Lo que se ha logrado por el solo hecho de que se acceda a los ministros, que vengan, por ejemplo la infraestructura del colegio mejoró” (I3).

“En un pueblo es novedoso que llegue un Presidente, hay ambiente de fiesta, los arreglos, el turismo es coyuntural” (I6).

“En Gualaceo arreglaron muy bonito el colegio y la escuela, lo demás no está bien. Debe llegar a ver la cruda realidad y no maquillada” (I7).

“Esos días se tomaron algunas medidas, eso duró unos pocos meses, después el problema se olvidó” (I9).

“Los Gabinetes sí dieron impulso al turismo, se publicita cuando el Presidente habla de los sitios y también por el tema de las carreteras, da sostenibilidad al negocio” (I10).

“Los Gabinetes Itinerantes tiene sus curvas, al inicio, ocupación de hoteles muy alta de viernes a sábado, luego sí ha habido un repunte del turismo, porque Rafael Correa y ministros dan a conocer las bondades de las carreteras y la gente comienza a venir. En los feriados he visto más gente” (I13).

“Hubo un Gabinete especial en el Hotel Concorde de Portoviejo por el Fenómeno del Niño, ahí vino el Presidente y las autoridades que lideran estos temas, hubo acción rápida” (I15).

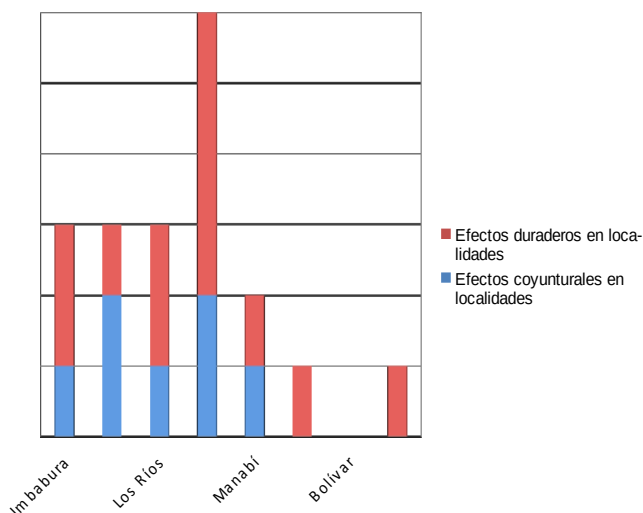
“Para los Gabinetes Itinerantes sí hay cambios, pero esto es sólo por el momento; se hicieron en los lugares más elegantes, cierto que no hay opciones. No se ve incremento luego en el turismo o en otras actividades. Los ministros van a Manta, que está bien, pero en Portoviejo no es así. Entonces les llevan a que vean lugares bonitos para que quieran regresar” (I15).

“Sí se ve que hay un mejoramiento del mismo sitio donde hacen los Gabinetes, esto incentiva el turismo, la cultura. Tienen acogida y compromiso, más que todo. Fuera bueno que se haga en otros cantones (I19).

“Hay dos momentos. El primero la realidad concreta, evidenciada, observada; el segundo es la situación que se está tratando de aparentar, se unen todos por la imagen frente al Presidente, ahí sale la plata de dónde sea” (I21).

Es claro entonces, que debido a la ejecución de los GI hay ciertos efectos coyunturales en las localidades como la atracción de turismo, pequeñas obras de infraestructura, dinamización de los gobiernos locales, a nivel nacional información sobre las localidades donde se realizan, etc.; y los efectos duraderos se asocian a la gestión del gobierno y no por consecuencia de estos y aluden a que se han concluido obras que están sin realizarse desde antes de este gobierno.

Gráfico 5. Efectos de los Gabinetes Itinerantes



Fuente: Equipo investigador, procesamiento información NVIVO.
Elaboración: Investigadora.

Aunque las demandas ciudadanas se registran en el sistema de compromisos itinerantes y cada cartera de estado debe realizar el respectivo cumplimiento de estos, varios de los y las entrevistados manifiestan que el seguimiento no se realiza, o que no existe devolución de resultados hacia la población.

“En las visitas y en los gabinetes sirven para fortalecer la relación, muchas comunidades entregaron oficios y no ven que las dirigencias se mueven. No es culpa del Presidente, sus colaboradores le hacen quedar mal” (I1).

“Muy pocos resultados, los interesados se acercaron, otros ni se acercaron” (I2).

“No es culpa del Presidente, no hay seguimiento, no hablan un solo idioma cada uno defiende su institución. Por ejemplo, los escenarios deportivos, Cevallos vino recién y ofreció en seis

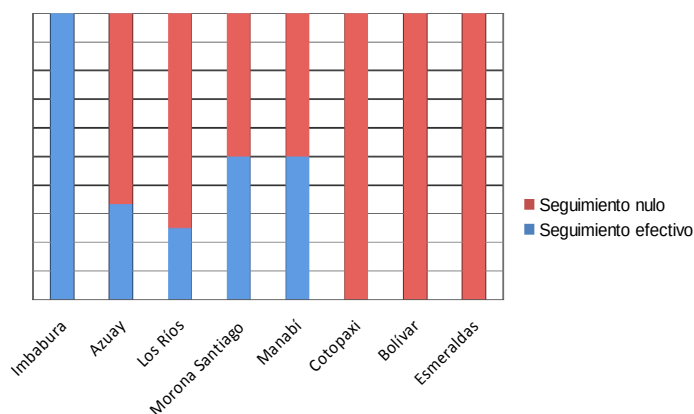
meses, ya no creen porque eso está ofrecido desde la anterior Ministra” (I11).

“Hasta ahora no hemos tenido respuesta. Hace unos días con la compañera Prefecta nueva estamos haciendo las gestiones” (I19).

“De los dos proyectos no hubo respuesta. Tampoco seguimiento por el alcalde” (I20).

“De ese proyecto no hemos tenido respuesta por parte del MAGAP. En Borbón volvimos a entregar el proyecto pero 2009 y 2010 sin respuestas” (I22).

Gráfico 6. Seguimiento a los compromisos



Fuente: Equipo investigador, procesamiento información NVIVO.
Elaboración: Investigadora.

Un reto aún pendiente para los GI es la expectativa que se genera en la población. Es claro que ha significado un espacio de acercamiento y de información de los programas y proyectos del gobierno a la población, sin embargo, la respuesta que se da a las demandas hechas por la población, es decir a su participación, no es contundente. En otras palabras, no solo es la falta de seguimiento a los compromisos adquiridos por los diferentes ministerios, sino que aquí

se está poniendo en tela de juicio también la participación misma de la población puesto que es mediante la entrega de demandas concretas como ella percibe la noción de participación. El único caso distinto es la provincia de Imbabura donde se ha constatado un seguimiento efectivo a las demandas generadas⁴³.

Aunque es difícil una generalización, sobre todo por la diversidad cultural y geográfica del Ecuador, se podría hablar de una tradición de cultura política demandante debido al clientelismo que ha funcionado largo tiempo. Plantear la participación en otros términos que la ligen a toma de decisiones significará recorrer, todavía un largo camino.

Con el fin de visualizar las diferencias, al menos en postulados, entre lo que el gobierno planteó y lo que se percibe desde la población, el gráfico a continuación señala las funciones de los GI.

Cuadro 7. Funciones de los Gabinetes Itinerantes desde el gobierno y desde la población

| FUNCIONES DE LOS GABINETES ITINERANTES | |
|---|--------------------------------------|
| DESDE EL GOBIERNO | DESDE LA POBLACIÓN |
| Promover la credibilidad de los ciudadanos en las instituciones públicas y en la democracia. | Información |
| Fortalecer la integración y cooperación entre el Gobierno Nacional, las entidades provinciales y locales. | Presentación de demandas / proyectos |
| Establecer un diálogo directo entre los ministros y funcionarios del Estado con la comunidad para conocer sus necesidades, (no para hacer promesas, sino para buscar soluciones y definir | Conocer a las autoridades |

43 Atribuida al rol y vinculación del alcalde de Atuntaqui.

| | |
|--|---|
| acciones conjuntas, a corto, mediano y largo plazo). | |
| Que los funcionarios rindan cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos de Gobierno | Propaganda del gobierno |
| Promover la vigilancia y el control comunitario hacia la gestión pública, generando transparencia y estimulando la acción colectiva contra la corrupción, el derroche y el clientelismo. | |
| Definir directamente con los representantes de la comunidad, las prioridades de inversión pública | Ejemplo para replicar en lo local |
| Plantear discusiones abiertas sobre los temas relevantes para la comunidad, como las prioridades de inversión social, los proyectos de desarrollo o los conflictos socioambientales. | Acercamiento, fortalecimiento de relaciones |

Como se puede observar existe una gran diferencia entre los postulados del gobierno y la percepción de la población. Más allá de que a nivel local las personas no disponen de información previa respecto a lo que son los GI y sus propósitos, en los lugares donde estos se han realizado las personas los conocen empíricamente, por ello, a primera instancia se puede afirmar que la propuesta de este tipo de iniciativas no son de conocimiento público, la población las conoce cuando tienen un acercamiento directo o se dan en sus territorios.

En cualquier circunstancia, lo de fondo, es la distancia que hay entre los postulados del gobierno y la percepción de la población, y aunque se pueden resaltar aspectos positivos, como el acercamiento entre unos y otros, la entrega de información, luego del tiempo transcurrido desde la existencia de los GI, se ve que la participación – siguiendo los esquemas de las escaleras de Arstein y de Hart se queda en las fases incipientes, esto es de información, no trasciende al plano de deliberación o peor aún a la incidencia en decisiones, en ese sentido no va en la línea de fortalecimiento de una democracia participativa. Si nos referimos a la metodología CLEAR también se constata que existe mucha gente que, por un lado, no se atreve a ir, y

en otros casos, cuando lo hacen no se atreven a hablar para proponer cosas, o que no saben cómo hacerlo. Algunas personas manifestaron que desconocían si se requería invitación o no para asistir y tenían recelo de hacerlo. Por el lado, del control o rendición de cuentas tampoco encontramos que este mecanismo lo posibilite. De todas maneras y con el fin de corroborar o contrastar estos primeros hallazgos es que se planteó, transcurridos dos años, realizar otro conjunto de entrevistas utilizando las categorías que surgieron de los resultados previos e incluyendo otras relacionadas al debate conceptual sobre las democracias participativas y el populismo.

Esta segundo esfuerzo, partió por indagar respecto al tipo de mecanismo que consideraban eran los GI, poniendo los seis tipos que habían surgido, desde la percepción del grupo anterior, sin embargo, se indicó que estas opciones no eran excluyentes, por lo que las personas podían seleccionar todas las que consideren mejor representaban a los GI, esto es:

- Mecanismo de información.
- Mecanismo de rendición de cuentas.
- Mecanismo para conocer autoridades.
- Mecanismo para presentar proyectos.
- Mecanismo de acercamiento, fortalecimiento relaciones.
- Mecanismo de propaganda de gobierno.

A continuación se muestran los resultados obtenidos en el siguiente cuadro:

Cuadro 8. Tipo de mecanismo que era considerado los GI

| | | | |
|---|---|---|-------|
| Tipo de mecanismo (se podía seleccionar más de uno) | Mecanismo de información | 8 | 19,5% |
| | Mecanismo de propaganda de gobierno | 8 | 19,5% |
| | Mecanismo de rendición de cuentas | 7 | 17,1% |
| | Mecanismo de acercamiento, fortalecimiento relaciones | 7 | 17,1% |
| | Mecanismo para conocer autoridades | 6 | 14,6% |
| | Mecanismo para presentar proyectos | 5 | 12,2% |

FUENTE: Equipo Investigación sobre la base de entrevistas realizadas.
ELABORACIÓN: Investigadora.

Las tendencias de las respuestas, fueron más o menos similares a las del grupo 1, las opciones más mencionadas fueron dos que sacaron el mismo porcentaje, que consideran a los GI como mecanismo de información y de propaganda del gobierno (19,5%) seguidamente, con un 17,1% perciben a los GI como mecanismo de acercamiento a las autoridades y fortalecimiento de relaciones, también como rendición de cuentas; por último piensan que es un mecanismo para presentar proyectos o plantear demandas (12,2%). De lo que podríamos deducir que ni para quienes asisten, ni para quienes no han asistido está claro qué tipo de mecanismo es y el tipo de relación que se dan entre la ciudadanía y el gobierno en los GI.

Tipo de cultura que se promueve en los GI

Con el fin de relacionar el mecanismos con alguna de las características que se han visto del populismo se incluyó esta pregunta para conocer si el interés de las personas de participar es por ejercer uno de sus derechos o para presentar demandas, solicitar se cubran necesidades. Se consideró dos subcategorías, que las englobamos en: cultura de participación, entendida si las personas sienten que pueden

participar, sea a través de asistencia y dando opiniones, haciendo preguntas o planteando inquietudes en los GI, o, lo que denominamos como cultura clientelar, entendida como el espacio donde las personas pueden acudir a realizar solicitudes, presentar proyectos o a recibir ofrecimientos, regalos, información desde el gobierno. El 54,2% consideró que en los GI se promueve una cultura clientelar.

Cuadro 9. Tipo de cultura que promueven los Gabinetes Itinerantes ejecutados

| | | | |
|---------------------------------|--------------------------|----|-------|
| Tipo de cultura que se promueve | Cultura de participación | 11 | 45,8% |
| | Cultura clientelar | 13 | 54,2% |

FUENTE: Equipo Investigación sobre la base de entrevistas realizadas.

ELABORACIÓN: Investigadora

Tipo de participación que se da en los GI

En esta categoría y aún a riesgo de simplificar lo que se concibe por participación⁴⁴, se incluyeron dos subcategorías, que recogen los comentarios que se habían dado en el primer grupo de que la asistencia no era por decisión propia, sino porque en determinadas oficinas públicas “solicitaban” la asistencia y también porque, en otros casos, los participantes habían sido seleccionados previamente.

De esta manera, se denomina participación efectiva, para cuando las personas sienten que pueden asistir a los GI libremente, es decir, sin necesidad de una selección o invitación o por pertenecer a algún grupo determinado o ser funcionarios públicos. Y, participación escogida, cuando se considera que son previamente escogidos,

44 Véase el capítulo donde se detalla esta concepción.

invitados o seleccionados por ser autoridades, representantes de organizaciones, funcionarios públicos o alguna otra dignidad. Aquí el 71% opinó que consideran que la participación es escogida, que no puede cualquier ciudadano asistir libremente, incluso existieron 3 testimonios de que en ciertas instituciones públicas les obligan a asistir, bajo amenaza de multas o no renovación de contratos.

Cuadro 10. Tipo de participación que se da en los Gabinetes Itinerantes

| | | | |
|---------------------------------|------------------------|----|-----|
| Tipo de participación que se da | Participación efectiva | 7 | 39% |
| | Participación escogida | 17 | 71% |

FUENTE: Equipo Investigación sobre la base de entrevistas realizadas.
ELABORACIÓN: Investigadora.

Respecto al seguimiento a solicitudes o proyectos presentados

Encontramos que el 58,4% lo perciben de manera negativa, dado que consideran que en los GI surgen algunas inquietudes y solicitudes desde la población, que si bien, parece que son “registradas” por los miembros de las distintas mesas de los consejos ministeriales, luego no se sabe que sucede; por otra parte, desconocen a dónde deben recurrir cuando ha pasado un tiempo sin que obtengan ninguna respuesta. En algunos casos, consideran que las autoridades locales, tampoco son el mecanismo de interlocución con el gobierno central, más todavía si pertenecen a otro partido político que el gobierno central.

Cuadro 11. Seguimiento a peticiones / proyectos presentados en los Gabinetes Itinerantes

| | | | |
|--|----------|----|-------|
| Seguimiento a peticiones / proyectos presentados | Positiva | 10 | 41,6% |
| | Negativa | 14 | 58,4% |

FUENTE: Equipo Investigación con base a entrevistas realizadas.
ELABORACIÓN: Investigadora.

Efectos en las localidades

Cuando se explicó el funcionamiento de los GI, se habló de que la población, apenas tiene conocimiento que se realizará un gabinete en su localidad, se prepara para arreglar, al menos, el sitio donde va a darse el GI, así como para recibir a un grupo grande de personas por algunos días. Este impacto, sobre todo en el sector turístico: hoteles, hospedajes y restaurantes, no siempre se traduce más allá, por lo cual se incluyeron dos subcategorías, si los efectos son coyunturales o más profundos, a lo que el 75% de los entrevistados contestó que son coyunturales, es decir como manifestó uno de los informantes del primer grupo, lo que se produce es “un maquillaje de la población, para que el Presidente lo mire”.

Cuadro 12. Efectos de los Gabinetes Itinerantes en las localidades

| | | | |
|----------------------------|--------------|----|-------|
| Efectos en las localidades | Coyunturales | 18 | 75% |
| | Profundos | 4 | 16,4% |
| | Ninguno | 1 | 4,3% |
| | No contesta | 1 | 4,3% |

FUENTE: Equipo Investigación con base a entrevistas realizadas.
ELABORACIÓN: Investigadora.

Adicionalmente, se consideró un aspecto que se registró como importante en el primer grupo de informantes y es que si la

práctica de los GI puede traer algún efecto local de espejo, sea para replicar gabinetes en el ámbito local como para dinamizar o crear otros mecanismos de participación.

En este grupo, con el 41,6%, que representa el mayor porcentaje, no perciben que exista una relación directa entre los GI y algún efecto a nivel local para dinamizar la participación social o que a partir de los GI se hayan generado o dinamizado otros mecanismos. Apenas un 20,9% hizo alusión a que si se ha dado mayor participación en las asambleas cantonales, que la gente se siente más motivada luego de la visita del presidente, etc.; hay que anotar, sin embargo, que estas menciones coinciden en los lugares donde las autoridades locales son miembros del mismo partido político del gobierno.

Cuadro 13. Efectos de los Gabinetes Itinerantes en mecanismos de participación local

| | | | |
|--|--------------|----|-------|
| Efectos en mecanismos de participación local | Positivos | 5 | 20,9% |
| | Negativos | 9 | 37,5% |
| | No registran | 10 | 41,6% |

FUENTE: Equipo Investigación con base a entrevistas realizadas.

ELABORACIÓN: Investigadora.

Por último se averiguó respecto a las percepciones, de los informantes, sobre la gestión del gobierno nacional, la gestión del gobierno local, la del Presidente dentro de los GI y de su gabinete ministerial, para ver si se habían producido cambios luego de transcurridos dos años.

A continuación exponemos un cuadro donde se puede determinar los resultados obtenidos sobre cuán positivas o negativas son:

Cuadro 14. Percepciones respecto a diversos aspectos de los Gabinetes Itinerantes.

| PERCEPCIÓN RESPECTO A: | POSITIVA | NEGATIVA | NI POSITIVA NI NEGATIVA |
|------------------------------------|----------|----------|-------------------------|
| Gestión del gobierno nacional | 66,6% | 29,1% | 4,3% |
| Gestión del gobierno local | | 66,6% | |
| Presidente dentro del GI | 58,2% | 37,5% | 4,3% |
| Gabinete Ministerial dentro del GI | 41,6% | 58,4% | |

FUENTE: Equipo Investigación con base a entrevistas realizadas.

ELABORACIÓN: Investigadora.

Con esto se ratifica, lo que ya se registró en las opiniones del primer grupo de informantes, que se tiene una imagen positiva del gobierno nacional frente a una imagen negativa del gobierno local; es decir, que se hace una diferenciación y se asume que “las obras” más notorias las realiza el gobierno central.

También, se corrobora que el Presidente sigue manteniendo, aunque en porcentaje menor, una imagen positiva, frente a su gabinete, que no es conocido y tiene una imagen negativa, mayoritariamente. La población, en gran parte, acude a los GI para acercarse a él, verle en vivo y directo e incluso tomarse fotografías, es notorio que la figura principal es el Presidente y la atención se centra en él.

Con lo anteriormente expuesto, se puede decir que en esta interfaz socioestatal, donde se encuentran agentes gubernamentales y

no gubernamentales, las interacciones han sido más bien de tipo informativo, en menor medida consultivo. Por lo tanto sin potencial deliberativo o con resultados que posibiliten una reorientación de la acción gubernamental con coparticipación.

Se debe señalar la importancia de que estos espacios públicos de interacción entre el Estado y la sociedad se efectúen, aunque se debe considerar la necesidad de que sean ampliados. Es indispensable que exista en primer lugar una convocatoria más extensa en la que la población en general se sienta incluida, que se motive su participación más allá de la presentación de demandas. Es clave que estos espacios se configuren en formas reales de rendición de cuentas y veeduría ciudadana para transparentar la gestión del gobierno y al mismo tiempo involucrar a los ciudadanos y ciudadanas en ella.

Por otro lado, se observa que las tradicionales relaciones entre el Estado y la sociedad sustancialmente no se modifican, todavía perviven relaciones clientelares, en las cuales la sociedad frente a espacios de encuentro todavía considera que son para demandar. En ese sentido, canalizar la imagen positiva del Presidente para verdaderamente establecer relaciones de tipo más horizontal.

Independientemente de proveer material informativo, es importante crear mecanismos alternativos y efectivos de información, y sobre todo de deliberación para que se constituyan en espacios de verdadera participación que puedan influir en la definición o reorientación de las inversiones, políticas públicas y de esta manera vayan profundizando un tipo de democracia verdaderamente participativa e inclusiva.

*Participación, democracia y espacio público:
Los Gabinetes Itinerantes en el Gobierno de Rafael Correa*

Capítulo V

Los Gabinetes Itinerantes: Análisis del compromiso estatal



*Participación, democracia y espacio público:
Los Gabinetes Itinerantes en el Gobierno de Rafael Correa*

Capítulo V

Los Gabinetes Itinerantes: Análisis del compromiso estatal

A continuación se explica la nueva arquitectura institucional creada por Rafael Correa en la que se incluyen los llamados Ministerios Coordinadores, luego se detalla el funcionamiento del Sistema de Información y Gestión de Gabinetes Itinerantes, desarrollado por el gobierno para recoger y procesar la información que sale de los GI en forma de compromiso itinerante y, finalmente utilizando la información disponible del Ministerio Coordinador de Política Económica se describe, a manera de ejemplo, los compromisos itinerantes de este sector para ilustrar aspectos operativos de los mismos.

5.1 Los Consejo Sectoriales y los Compromisos Itinerantes

Con el objetivo de mejorar la administración pública, el gobierno de Rafael Correa, mediante Decreto No. 918 de 3 de marzo de 2008, publicado en el *Registro Oficial*, No. 283 de 23 de marzo de 2008, constituyó ocho Consejos sectoriales: Consejo de la Producción, Empleo y Competitividad, Consejo de la Política Económica, Consejo de Desarrollo Social, Consejo de Patrimonio Natural y Cultural,

Consejo de la Política y GAD, Consejo de Seguridad Interna y Externa, Consejo de Sectores Estratégicos, Consejo de Talento Humano y Conocimiento⁴⁵, destinados a coordinar, articular y aprobar las políticas ministeriales e interministeriales del área a su cargo, en armonía con el Plan nacional de desarrollo, confiriendo a sus decisiones el carácter de vinculantes, para que puedan cumplir con sus funciones.

Por otra parte, a través del Decreto Ejecutivo 109 de 23 de octubre de 2009, publicado en el *Registro Oficial*, No. 58 de 30 de octubre de 2009, se establecieron las funciones de los ministerios coordinadores. Posteriormente, se ampliaron sus atribuciones, tal como consta en el art. 29 del Decreto 726 de 8 de abril de 2011, siendo las principales siguientes:

- Asesorar al Presidente de la República en la materia de su competencia;
- Concertar los lineamientos de la política ministerial e intersectorial del área de su competencia, en concordancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y de la Reforma del Estado;
- Aprobar las políticas sectoriales e intersectoriales del área a su cargo;
- Coordinar la elaboración y seguimiento de las políticas sectoriales de sus miembros, a fin de que se armonicen con el Plan Nacional de Desarrollo y las agendas sectoriales correspondientes;

45 A partir de marzo de 2013, existen 6 Consejos Sectoriales, Política Económica, Desarrollo Social, Producción, Empleo y Competitividad, Sectores Estratégicos, Seguridad y Conocimiento y Talento Humano.

- Articular las acciones gubernamentales de sus miembros;
- Aprobar la Agenda Sectorial del área a su cargo, previo a su envío e inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo por parte de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo;
- Controlar y evaluar los planes, programas, proyectos que correspondan con las competencias de sus miembros;
- Realizar el seguimiento a la gestión de los planes, programas y proyectos de sus miembros plenos y sus avances;
- Conocer los informes de avance sobre la planificación y gestión institucional de sus miembros plenos;
- Conocer los proyectos de normativa diseñados por sus miembros;
- Organizar las comisiones de trabajo que fueren necesarias para el cumplimiento de sus fines;
- Conocer y aprobar los informes que presente su Presidente y las comisiones;
- Regular el funcionamiento interno del Consejo y adoptar las decisiones necesarias para el cumplimiento de sus fines;
- Analizar los problemas del sector y trabajar en soluciones de corto, mediano y largo plazo, articulándolas a la Agenda Sectorial de su sector;
- Establecer criterios de selección de proyectos estratégicos y emblemáticos de las entidades del sector y dar seguimiento a los mismos; y,
- Las demás establecidas en la Constitución y la ley.

Es decir, que los ministerios coordinadores cumplen, sobre todo, las funciones de coordinar y concertar la formulación y ejecución de las políticas y acciones que adopten las diversas instituciones que integran sus áreas de trabajo y de realizar el

seguimiento, evaluación y control del cumplimiento de las decisiones de los Consejos Sectoriales, y monitorear la gestión institucional de las entidades que integran el área de trabajo y de los proyectos y procesos de las mismas... (Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, art. 17.3).

A continuación se va a realizar un análisis del CEGE como tal, en lo referido al Sistema de Información y Gestión de Gabinetes Itinerantes para, posteriormente, analizar propiamente la información del Consejo Sectorial de la Política Económica

5.2. Análisis Sistema de Información y Gestión de Gabinetes Itinerantes

Para la gestión de los compromisos adquiridos por las mesas sectoriales durante los GI el sistema registra 46 variables:

Código gabinete

Fecha gabinete

Nombre gabinete

Provincia gabinete

Lugar gabinete

Fecha inicio peticiones

Fecha fin peticiones

Detalle gabinete

Fiscalizador gabinete

Identificación mesa

Nombre secretario mesa

Teléfono secretario mesa
Nombre mesa
Código solicitud
Título solicitud
Detalle solicitud
Cantón solicitud
Cédula del solicitante
Responsable solicitud
Teléfono del solicitante
Email del solicitante
Institución del solicitante
Dirección institución solicitud
Teléfono institución solicitud
Email institución solicitud
Fecha solicitud
Monitor compromiso
Institución responsable
Responsable de la institución
Tipología compromiso
Código compromiso
Fecha creación compromiso
Detalle compromiso
Último reporte avance compromiso
Estado gestión compromiso
% avance compromiso
Plazo cumplimiento compromiso
Fecha actual compromiso
Reporte fiscalizador compromiso
Prioridad compromiso
Presupuesto estimado compromiso

Presupuesto ejecutado compromiso

Ultimo mensaje compromiso

Fecha último mensaje compromiso

Emisión último mensaje compromiso

Creado por

A simple vista, se puede constatar que el sistema se enfoca en “solicitudes”, por lo cual el énfasis del sistema vendría por el lado de que se aspira responder a lo que la población solicita; lo cual reduce la participación a la esfera de demandar respuestas a un Estado benefactor. Sin embargo, surge la duda de, si es ese el énfasis, porque no hay ninguna variable respecto a la devolución o reporte al solicitante, lo cual resulta más evidente, cuando se contrasta lo estipulado en la Metodología de Gestión de Compromisos adquiridos en mesas sectoriales durante GI⁴⁶, que dentro del proceso para gestionar la “ejecución” del compromiso (p. 20 y 21) se habla de notificar vía CORREOS DEL ECUADOR al solicitante, cuando el compromiso se ha cumplido, derivado o descartado (no cuando se encuentra aplazado, detenido o con problemas), no obstante, dentro de las variables no existe registro de dirección del solicitante, entonces, si el procedimiento de respuesta es vía correo normal, y no hay dirección registrada, cómo y a donde envían la respuesta? Insistiendo en este punto, en la misma metodología, aparece el Diagrama de Flujo de Seguimiento a Compromisos de Mesas Sectoriales (p. 29) en el que consta que la respuesta al solicitante no es vía CORREOS DEL ECUADOR, como lo indican en páginas

46 Producida en diciembre de 2013, a seis años de funcionamiento del mecanismo.

anteriores del mismo documento, sino vía correo electrónico, sin embargo encontramos que apenas constan registrados 47 correos electrónicos, en el consejo del que disponemos información, lo que representa el 10% del total de solicitantes, frente a un registro de 346 (74,5%) entre teléfonos sean fijos o celulares. Cabe la esperanza de creer, que frente a esta falta de registro o de información, los funcionarios hagan las respectivas llamadas telefónicas para averiguar direcciones o correos electrónicos a donde enviar las respuestas, en cualquier caso, esto no queda registrado en el sistema.

No obstante, existe en la Metodología el detalle de las responsabilidades de cada institución y de cómo debe realizarse el seguimiento:

Gestión y cumplimiento

Instituciones responsables: Las instituciones responsables, deben determinar, en un máximo de 7 días, posteriores al ingreso del compromiso en el Sistema CEGE, la hoja de ruta a seguir para el cumplimiento del compromiso, la misma que deberá ser cargada al Sistema una vez haya sido validada por su Ministerio Coordinador. La hoja de ruta para la gestión del compromiso incluirá las acciones con las fechas estimadas de ejecución y los responsables de las mismas, cuando aplique se debe indicar el costo de cumplir con el compromiso, esta hoja de ruta debe tener una firma de responsabilidad debido a que esta implica la utilización de recursos públicos para su cumplimiento. De la misma manera, cuando aplique, se establecerá el monto estimado para su ejecución y su alineación a un “Programa de Acción Gubernamental”, según formulario de “Compromiso de Gabinete”.

Los responsables de las Instituciones Ejecutoras deberán llenar el campo “Reporte de Avance” y sustentarlo con documentos pertinentes y verificables que se adjuntan en el campo “Documentos Adjuntos”, a través del Sistema CEGE, mensualmente para todos los compromisos pendientes de gestión sin excepción. El reporte de avance deberá iniciar indicando el estado del compromiso en mayúsculas, seguido de la narración de las acciones más relevantes que se han realizado hasta el momento. El cumplimiento de esas acciones garantiza que el compromiso se está ejecutando adecuadamente como que se está reportando el avance continuamente.

El Ministerio Coordinador permanentemente enviará mensajes por el Sistema pidiendo actualización a todos los compromisos pendientes de gestión, como a la consecución de la hoja de ruta validada, a fin de cumplir satisfactoriamente con los compromisos ciudadanos.

Reunión de seguimiento

El Ministerio Coordinador: Es el responsable de que toda la información del sistema sobre compromisos ciudadanos de sus Instituciones Coordinadas esté actualizada, es decir, que la misma corresponda a la realidad; si no fuera el caso establecerá las sanciones necesarias a todos los funcionarios responsables de reportar situaciones inexistentes. A fin de garantizar el cumplimiento y el seguimiento deberá reportar a la Secretaría Nacional de la Administración Pública, SNAP, los funcionarios responsables – encargados de la atención de los compromisos ciudadanos que no están cumpliendo con sus obligaciones.

El Ministerio Coordinador es responsable directo de los compromisos adquiridos por su Institución y corresponsable de aquellos de sus instituciones coordinadas. Le corresponde también la actualización del “Estado de Gestión” de los compromisos como del “Porcentaje de Avance” en el Sistema CEGE, para lo cual verificará que consten en el “Compromiso de Gabinete”: Hoja de ruta, reporte de avance y documentación verificable, la cual debe ser igual a las condiciones que se mantienen en el territorio, si lo que reporta el sistema no concuerda con las condiciones actuales en territorio establecerá los correctivos y sanciones que apliquen.

Convocatoria: El Ministerio Coordinador convocará a sus instituciones coordinadas a una reunión mensual de control, seguimiento y evaluación de los compromisos ciudadanos; las reuniones de seguimiento deben tener un cronograma de reuniones para al menos tres meses previos, el cual deberá ser notificado a la SNAP ya que estará invitado.

De la reunión: En cada compromiso se revisará: Ficha de Solicitudes y Compromisos, Acta de Ejecución de Mesa Sectorial, Hoja de Ruta, Reportes de Avance, Mensajes, Documentación de Soporte de la Gestión que se le está dando al compromiso; para identificar incumplimientos o problemas; se determinará las acciones correctivas y los responsables directos de dar cumplimiento a los compromisos. La realización de esta reunión de seguimiento de forma mensual es obligatoria.

El Ministerio Coordinador organizará la reunión para una misma hora con todas sus entidades coordinadas cuando sea necesario tratar temas generales; obligatoriamente deben convocar a las

instituciones individualmente a fin de poder analizar apropiadamente los compromisos que no se están ejecutando oportunamente.

El Ministerio Coordinador establecerá la prioridad de los compromisos a ser revisados de acuerdo a los siguientes criterios:

- Fecha de creación de los compromisos.
- Estado de Gestión: con problemas, detenidos, derivados, aplazados, en revisión.

La SNAP podrá solicitar se incorpore entre los compromisos a ser revisados aquellos que considere que necesitan comprobación y, podrá objetar la pertinencia de la documentación verificable que respalde el estado de gestión del compromiso y solicitará al Ministerio Coordinador la necesidad de ampliar la documentación cargada al Sistema CEGE para verificar la gestión que se está realizando.

Es decir, que la ejecución, seguimiento y evaluación detallada de cada compromiso es un asunto interno de cada ministerio coordinador con sus instituciones coordinadas, las reuniones y demás acciones que puedan llevar a efecto para ello son internas y son reportadas al sistema de manera general, aunque de hecho, en los gabinetes ampliados, si se analizan los cumplimientos de cada

Consejo, es por ello que ninguno quiere aparecer con porcentajes altos de incumplimiento⁴⁷.

Otro aspecto, que merece comentarse es el referido al presupuesto tanto estimado como ejecutado para estos compromisos, como puede verse en el cuadro adjunto, únicamente diecisiete compromisos (3,8%) contemplan un presupuesto estimado, con cantidades que van desde US \$ 6.000 hasta US 327'000.000 y solamente dos casos de presupuesto ejecutado 202.014,80 para el estimado en 739.296,32 y de 80.000 para el estimado en 50.000,00.

Cuadro 15. Detalle de solicitudes registradas en los Compromisos Itinerantes

| DETALLE SOLICITUD | PRESUPUESTO ESTIMADO | PRESUPUESTO EJECUTADO |
|---|----------------------|-----------------------|
| Solicita al Ministerio de Finanzas que se cancele a la esposa de su hermano fallecido, US \$ 6.000,00 por concepto de liquidación según ley de la LOSCA, correspondiente a los años 1998 a 2004, desde cuando fue director del Hospital Juan Montalván de Ricaurte. Ha realizado el seguimiento respectivo, sin embargo el contador del hospital le ha informado que esta liquidación ya está aprobada en el Ministerio de Salud, pero que el trámite se encuentra detenido en el Ministerio de Finanzas. | 6.000 | |

47 El control se realiza a través de un sistema de semáforos, donde el color rojo significa alerta, el color naranja implica que pueden estar detenidos, y el color verde representa que están en proceso normal y con porcentajes esperados de cumplimiento.

| | | |
|---|------------|------------|
| Solicita que el Ministerio de Finanzas asigne el dinero al Ministerio de Educación para que este asigne el dinero a la Dirección Bilingüe para el Programa de Capacitación, para que se le asigne recursos para pagar una deuda adquirida contractualmente para capacitación. | 14.450 | |
| Créditos especiales para los productores de café, cacao, plátano que al momento se están exportando por una organización de segundo grado (APEOSAE). | 38.191 | |
| Que se concrete la reducción de las tasas de interés y la eliminación de las comisiones en el BNF, con plazos amplios y reformas a las políticas del Banco. | 50.000 | 80.000 |
| Financiamiento para la adquisición de maquinaria vial, programa PROCECAM. | 275.500 | |
| Crédito para dos cosechas. | 327.225 | |
| Se solicita la compra de un tractor agrícola para trabajar en la comunidad. | 346.467 | |
| Créditos e insumos agrícolas baratos, riego, nivelación de suelos. | 485.679 | |
| Solicita al MEF, que se asigne los fondos al Municipio del Guayas para que se le cancele su obra ya terminada en la fase I y continuar con la fase II. Aduce que toda la información y documentación ya está en esta institución, sin embargo entrega documentación anexa. | 739.296,32 | 202.014,80 |
| Solicitan asignación de recursos para microcréditos reembolsables con bajo interés para pequeños productores, en las diferentes líneas productivas. | 780.907 | |
| Existen problemas con la legalización de las tierras, es hora que este gobierno cambie al Director con una persona honesta. | 1.434.566 | |

| | | |
|--|-------------|--|
| Solicitan crédito pero por los requisitos es difícil de acceder. Los compañeros no cumplen con los requisitos y se quedan sin el crédito, las deudas castigadas no se están resolviendo, solicitan se revise esta situación. Reactivación agrícola con equipos necesarios. No hay maquinaria para el trabajo. Revisar precios de los productos agrícolas, como el arroz. | | |
| 1. Nadie tiene maquinaria, no hay facilidades para trabajar, no hay tractor, cosechadoras, se solicitó maquinaria a través de un proyecto. 2. Solicitan al MAGAP atender con equidad en especial a las organizaciones agroproductivas. 3. Está en proceso la creación de la Unidad de Almacenamiento para la rehabilitación de los silos del MAGAP. 4. El BNF está atendiendo con normalidad los créditos. | 1.924.028 | |
| Establecer a través del BNF, líneas de crédito agropecuario a largo plazo y con intereses preferenciales no reajustables | 13.177.823 | |
| El ciudadano solicita que el Ministerio de Finanzas autorice la devolución de fondos de viabilidad para la provincia de Loja, equivalentes a 3.3 millones de dólares, de Fonviar. | 33.000.000 | |
| Tienen territorios que son productivos y que a través de créditos de los 555 se los tomen en cuenta, y si se los pueden capacitar a estas comunidades. | 47.000.000 | |
| Impedir la exportación de la tagua en bruto. Apoyo con créditos para apoyo de la fábrica de botones. Regulaciones de los impuestos. No al valor agregado del fruto de la tagua, no es madera. | 92.000.000 | |
| Se solicita ampliación de | 327.000.000 | |

| | | |
|--|--|--|
| líneas de crédito sin techo tope, además requieren la entrega de urea. | | |
|--|--|--|

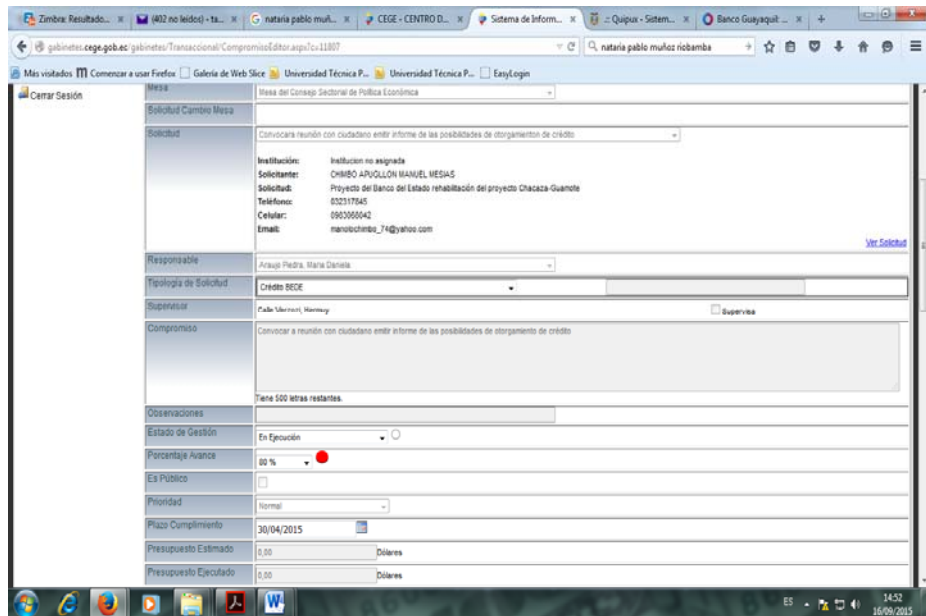
FUENTE: Sistema de Compromisos Itinerantes. Ministerio Coordinador de Política Económica.

ELABORACIÓN: Investigadora.

Todos estos compromisos aparecen como cumplidos, sin embargo, ¿por qué no aparece ninguna cantidad en el presupuesto ejecutado? ¿Sobre todo, para los casos en los cuales si existió una estimación? Aun reconociendo que existen compromisos que no necesariamente se traducen en recursos monetarios, llama la atención que ni siquiera exista un estimado para la gran mayoría de ellos y en los casos donde en las solicitudes existen varios pedidos diversos mezclados, tampoco queda claro, ¿cómo se realiza la estimación?

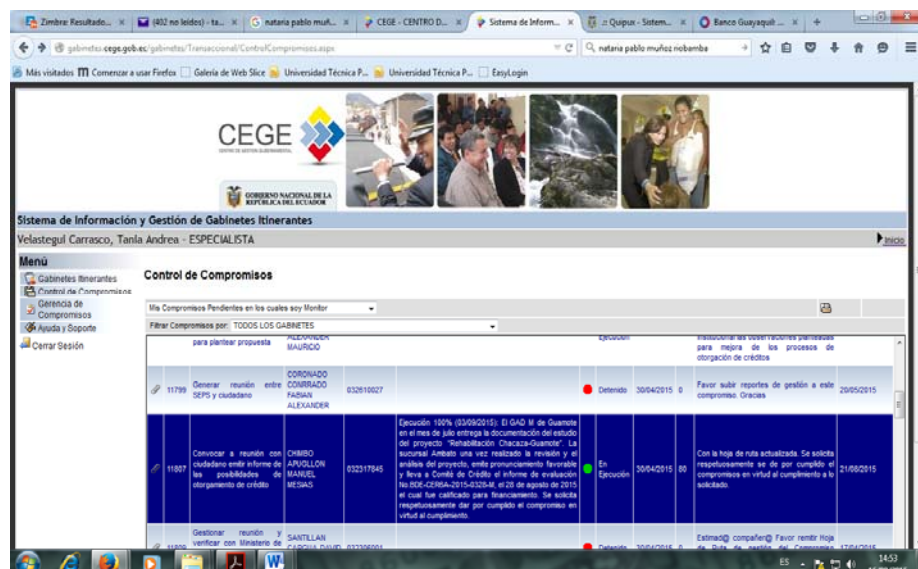
En el mismo documento de la Metodología, está escrito que el sistema presenta varias inconsistencias, por ejemplo:

Figura 7. Ejemplo inconsistencia en sistema de registro de Compromiso Itinerante 1



Aquí tenemos compromiso en estado EJECUCIÓN al 80% y su ícono está rojo como DETENIDO. Pero si lo visualizamos desde la gerencia de compromisos aparece con ícono verde:

Figura 8. Ejemplo inconsistencia en sistema de registro de Compromiso Itinerante 2



Por otro lado, al momento el sistema no remite a cada usuario los correos de notificación, lo cual perjudica la gestión en el sentido de que si se ha reportado algún avance o un nuevo compromiso los monitores solo se podrán enterar si revisan el sistema, o si el administrador (Ministerios Coordinadores) remiten correo a los monitores.

Con todo esto, considerando las inconsistencias que son admitidas por el propio sistema más algunas que se ha podido detectar en el análisis, caben nuevas inquietudes, ¿cuál es el verdadero énfasis del sistema?, ¿Es lo más relevante responder las demandas de la población o controlar la gestión de las instituciones del sector público? ¿Justifica el montaje de todo un sistema de control, que requiere personas específicas en las diversas fases en cada ministerio?, Si el énfasis es responder las demandas de la población, transparentar la información, generar impacto en las localidades y por ende en las personas, ¿por qué la información de los compromisos de los gabinetes no es accesible a la población, y solo la manejan y conocen algunos funcionarios públicos con claves personalizadas?

Estas constataciones proporcionan una primera impresión de que los enunciados de participación se enfrentan a algunos limitantes en su aplicación y que en la práctica estos mecanismos de interacción entre el gobierno y la ciudadanía, al tener varios y diversos propósitos tienden hacia un mayor énfasis en cumplimiento de gestión.

5.3 Análisis información Consejo Sectorial de la Política Económica

Considerando que, tal como se ha mencionado, la información de los compromisos y su estado, no es pública y hemos tenido acceso al detalle de este consejo, a manera de ejemplo, se puntualizan los resultados del Consejo Sectorial de la Política Económica. Vale señalar, en cualquier circunstancia, que si bien este no es uno de los Consejos que más demandas recibe, nos permite tener un acercamiento al tipo y a la forma cómo se procesa la información en estos espacios, que es igual en todos los consejos, porque es manejado por un único sistema, el Centro de Gestión Documental, CEGE⁴⁸, dentro del cual se encuentra el Sistema de Información y Gestión de GI.

Como habíamos señalado en páginas precedentes se crearon al inicio de la administración del presidente Correa, 8 consejos sectoriales, uno de ellos, el Consejo Sectorial de la Política Económica, que si bien es el que más instituciones tiene, no es uno de los Consejos que mayores demandas recibe. Sin embargo y sobre todo, debido a que es del único consejo del que se pudo acceder a información, el análisis se va a realizar exclusivamente de este, con el fin de tener un acercamiento al tipo de información que se procesa en estos espacios, que sirva de ilustración de lo que sucede en los otros.

48 Antes llamado Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática (SIGOB).

El Consejo Sectorial de Política Económica, está presidido por el Ministerio Coordinador de la Política Económica y conformado por los siguientes Miembros plenos:

- a) Ministerio de Finanzas;
- b) Banco Central del Ecuador;
- c) Banco Ecuatoriano de la Vivienda;
- d) Banco Nacional de Fomento;
- e) Banco del Pacífico;
- f) Banco del Estado;
- g) Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social;
- h) Corporación Financiera Nacional;
- i) Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas;
- j) Corporación Aduanera Ecuatoriana;
- k) Servicio de Rentas Internas; y,
- l) Corporación de Seguro de Depósitos.

Miembros asociados:

- m) Instituto de Economía Popular y Solidaria;
- n) Programa Nacional de Microfinanzas; y,
- o) Viceministerio de Comercio Exterior.

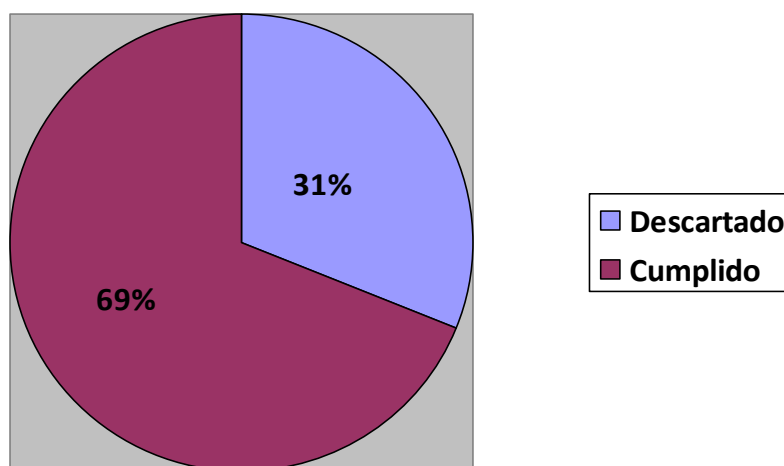
Miembros invitados permanentes:

- p) Unidad de Inteligencia Financiera;
- q) Superintendencia de Bancos y Seguros; y,
- r) Superintendencia de Compañías.

Para efecto de los GI, son los miembros plenos quienes deben asistir a las mesas sectoriales, junto con el/la Ministro/a Coordinador/a del ramo.

Ya entrando propiamente al análisis, desde que se constituyen los GI en 2007 hasta finales de 2012, en el Consejo de la Política Económica se encuentra que, según el sistema, se ha registrado 468 compromisos con la ciudadanía, sin embargo, revisando la información disponible se constató que 20 compromisos aparecen repetidos, por lo cual se procedió a no considerarlos, de tal manera que quedan 448 compromisos reales. De estos el 69% constan como cumplidos y 31% como descartados, lo cual evidencia un alto porcentaje de cumplimiento.

Gráfico 7. Compromisos Itinerantes. Consejo de Política Económica



Fuente: SIGOB Gabinetes Itinerantes.
Elaboración: Investigadora.

En esta misma línea de análisis de la información de los compromisos que aparecen en el sistema como pertenecientes al Consejo Sectorial de Política Económica, revisando la columna de pertenencia por mesa sectorial, 232 compromisos aparecen registrados como Mesa del Consejo Sectorial de la Producción, sin embargo, cuando se analiza a qué institución está dirigido el pedido o la institución responsable, se constata que es miembro pleno del Consejo Sectorial de Política Económica, por lo tanto se trata de compromisos de este último consejo.

Considerando, de esta manera, de los 448 compromisos válidos, se encuentra que 139 (31%) constan como descartados y 309 (69%) como cumplidos; aunque se halló que 13 casos aparecen en el sistema, bajo la columna Estado de la Gestión Compromiso, como: No registra compromiso o no existe compromiso, sin embargo de estos, 8 aparecen como cumplidos y 7 como descartados. Cuando, en realidad, si no existe el compromiso se debieron descartar en su totalidad.

De igual forma, bajo esta misma columna, se encontró otros 17 casos que aparecen designados con la palabra: Ninguno y sin embargo, constan como cumplidos, sería la misma situación que los no registrados. Por lo tanto, estos 30 casos incrementa el número de compromisos cumplidos cuando, efectivamente, no existieron como tal.

Lo manifestado precedentemente, contradice lo expuesto en la Guía Metodológica, elaborada por la Subsecretaría de Calidad de la Gestión Pública de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, SNAP, en el año 2013, que constituye el documento referente para la gestión de los compromisos ciudadanos, misma que rige para

todos los ministerios coordinadores que son los monitores de cada consejo sectorial. En la parte pertinente respecto al estado de estos compromisos, dice:

“Cumplido”: El compromiso ha sido ejecutado al 100%, se ha cumplido con las acciones que planteaba la hoja de ruta. Se ha notificado, vía CORREOS DEL ECUADOR, al ciudadano u organización las acciones que se efectuaron a fin de cumplir con el compromiso y se han subido todos los documentos verificables de soporte en el Sistema CEGE.

La SNAP podrá verificar la pertinencia o no del estado de cumplido de un compromiso.

Proceso para pasar al estado “cumplido”

1. El Ministerio Coordinador, cambiará el estado del compromiso a “Cumplido” una vez verificadas que las acciones requeridas se hayan gestionado acorde al compromiso inicial adquirido por la máxima autoridad de la institución; también actualizará el campo “Porcentaje de Avance” hasta el 100%.
2. La Institución responsable de cumplir con el compromiso enviará al ciudadano Documentación que evidencie la gestión realizada a fin de cumplir con el compromiso vía CORREOS DEL ECUADOR, la documentación relativa a este comunicado deberá subirse al Sistema CEGE.

La SNAP podrá objetar el estado de “Cumplido” de un compromiso, previo al análisis y verificación de la documentación que

sustenta el compromiso en el Sistema, y la confirmación del envío mediante CORREOS DEL ECUADOR; dicha confirmación se realizará con la guía de remisión firmada por la persona que reciba el documento; en el caso que no se localice la dirección del ciudadano con la guía de remisión devuelta toda esta documentación se subirá al sistema CEGE.

Descartado: Compromiso que no puede ser gestionado o cumplido por una institución de la Función Ejecutiva, porque no es parte de una política pública o porque no corresponde su gestión a esta; la solicitud ciudadana se descarta agotando todas las posibilidades para su gestión y cumplimiento. Previo al descarte se debe informar al ciudadano el descarte del compromiso y si su gestión es competencia de otra Función del Estado o de un GAD a estos o a la otra Institución que fuere responsable, por lo que el estado inicial será “En Revisión” y no directamente “Descartado”. La SNAP podrá observar si lo creyere conveniente la pertinencia o no del descarte de un compromiso.

Proceso para gestionar el “descarte” de un compromiso

1. Descarte de una Solicitud y/o Compromiso Ciudadano

1. Todas las “Fichas de Gestión de Solicitudes y Compromisos” se ingresan en el Sistema CEGE en estado “En Revisión”. Posteriormente una Solicitud y/o Compromiso podrá “Descartarse” acorde a los siguientes casos y condiciones:

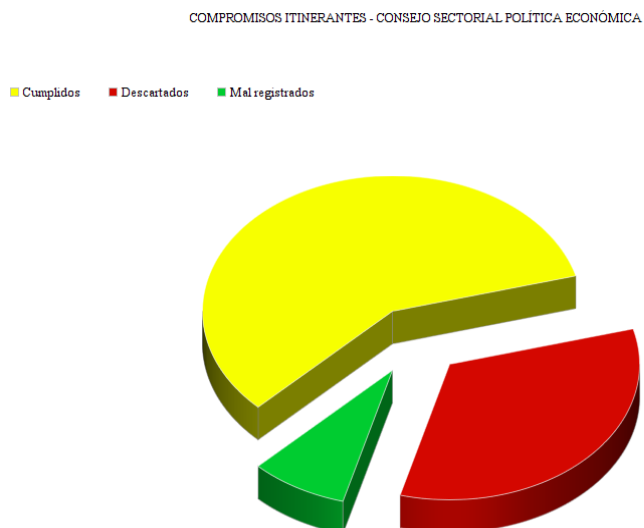
2. Si en una Mesa Sectorial, la Máxima Autoridad de una Institución o su Representante comunica a un ciudadano la inviabilidad de satisfacer la Solicitud registrada en una “Ficha de Gestión de Solicitudes y Compromisos”.

Con relación a los compromisos presidenciales los mismos son determinados por su carácter de disposición presidencial en determinada temática que se encuentra más atada al aspecto técnico y competencia de cada entidad.

Mientras que los compromisos ciudadanos nacen de la expectativa o necesidad de los ciudadanos frente al gobierno central, los mismos se convierten en obligaciones a ser cumplidas por la entidad que conforma el consejo. Estos requerimientos no necesariamente son técnicos, su atención se la distribuye de conformidad al área de trabajo de cada entidad y esta asignación la hace el Ministerio Coordinador, en base a su conocimiento de las entidades que conforman su bloque.

En caso de considerar una devolución como menciona l este entra dentro de los DESCARTADOS por lo que rige los parámetros de gestión de este estado, en su parte pertinente manifiesta “Si en una Mesa Sectorial, la Máxima Autoridad de una Institución o su Representante comunica a un ciudadano la inviabilidad de satisfacer la Solicitud registrada en una ‘Ficha de Gestión de Solicitudes y Compromisos’”.

Gráfico 8. Compromisos Itinerantes. Consejo Sectorial Política Económica



Fuente: SIGOB/CEGE Gabinetes Itinerantes.
 Elaboración: Investigadora.

Considerando lo que aparece en la Metodología, y entrando a analizar la información del Consejo de Política Económica, respecto a los 139 compromisos descartados, y con el fin de poder explicar las causas para el descarte, se ha establecido la siguiente categorización:

Cuadro 16. Motivos para descartar los Compromisos Itinerantes

| MOTIVOS PARA DESCARTAR COMPROMISOS | No. |
|---|-----|
| No se concretó la solicitud | 33 |
| No fue posible comunicarse con el solicitante | 20 |
| Competencia de otro consejo | 15 |
| Remiten a entidad del mismo consejo | 14 |
| Se dio la información en el GI | 12 |
| Necesitaban cumplir otros requisitos | 12 |

| | |
|------------------------------------|---|
| Extemporáneo | 8 |
| No registra compromiso | 3 |
| Cumplido | 2 |
| No concretó denuncia | 2 |
| Pasó a ser compromiso presidencial | 1 |

FUENTE: Sistema Compromisos Itinerantes. Ministerio Coordinador Política Económica.

ELABORACIÓN: Investigadora.

Como puede observarse la categoría más numerosa es la denominada “no concretaron la solicitud”, que incluye los casos en los cuales el o los solicitantes debían completar información, requisitos, anexar otros formularios o solicitudes, etc. Lo cual, puede sugerir que algunos de los requisitos exigidos no pueden ser cumplidos fácilmente o que la información proporcionada no es suficientemente clara.

El segundo ítem que registra más compromisos descartados es debido a que no fue posible comunicarse con el o los solicitantes, hecho que ya fue analizado precedentemente, dado que el sistema no prevé registrar la dirección y existe un alto subregistro en correos electrónicos y números de teléfonos fijos y celulares, además que se anota en algunos casos que los teléfonos registrados no pertenecen a los solicitantes.

Otra categoría que amerita un comentario, es la llamada “solicitudes improcedentes” en las que constan pedidos de diverso tipo, que no necesariamente son responsabilidad de la función pública, o no están dentro de las políticas públicas por tratarse de necesidades en calidad de donativos o regalos que se solicitan a las instituciones. Quizás, tampoco hay claridad para la población, respecto qué esperar

de este mecanismo y del gobierno en general. Estas solicitudes, no deberían pasar a constituirse en compromisos, con el fin de no generar falsas expectativas en los solicitantes.

Con lo señalado, y toda vez que está previsto un filtro de las solicitudes antes de ser ingresadas en el sistema en calidad de compromisos, se puede constatar que no se cumplen los procedimientos y se deja al criterio de quien está de secretario de mesa, el aceptar las solicitudes, sean procedentes o no. Por otra parte, quienes realizan el ingreso al sistema, deben tener la claridad de las instituciones del consejo, y sus atribuciones, dado que se observan 14 casos de compromisos descartados al ser remitidos a otra entidad del mismo consejo, cuando era su responsabilidad darle trámite.

Por otra parte, si analizamos desde cada una de las instituciones que conforman el Consejo de Política Económica, podemos constatar (en el cuadro a continuación) que el Banco Nacional de Fomento⁴⁹ representa el 66% del total de compromisos del Consejo⁵⁰ situación que se explica, por un lado por la gran cobertura a nivel nacional (cuenta con 150 oficinas), por su enfoque de crédito productivo, microcrédito y sus líneas de financiamiento para café, arroz, maíz y cacao fino de aroma. Y, por su antigüedad,

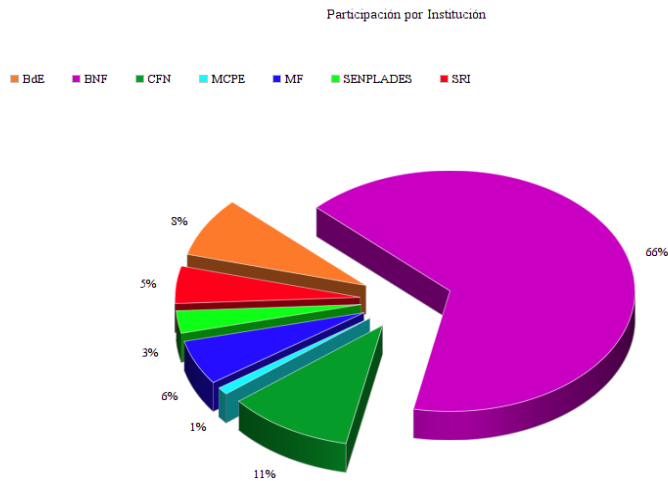
49 Mediante Decreto Ejecutivo No. 677 de mayo de 2015, este banco fue reemplazado por BanEcuador E.P., que funciona a partir de octubre de 2015, con mayor enfoque en el desarrollo local en áreas rurales y urbano marginales, para atender de mejor manera al sector campesino, principalmente.

50 Para ver el detalle de las instituciones que conforman el Consejo Sectorial de la Política Económica remitirse al punto 4 de este capítulo.

vale la pena indicar que este fue creado mediante Decreto Ejecutivo de 27 de enero de 1928 con el nombre de Banco Hipotecario del Ecuador, y tras sucesivas reformas que fueron cambiando su estructura hasta que el 14 de octubre de 1943 se expidió la ley que transformó al Banco Hipotecario en el Banco Nacional de Fomento Provincial. También porque en sus oficinas se realiza el cobro del bono de desarrollo humano⁵¹. Razones que explican que esta institución sea la más cercana a la población.

51 El bono de desarrollo humano es un subsidio monetario directo del gobierno de Ecuador, implementado en septiembre de 1998 durante el gobierno de Jamil Mahuad. Su objetivo principal fue la compensación a la eliminación de los subsidios en gas y electricidad. Este subsidio lo mantuvo el actual gobierno de Rafael Correa con los objetivos de: contribuir con la disminución de los niveles de desnutrición crónica y de enfermedades prevenibles para niñas y niños menores de 5 años de edad; promover la reinserción escolar, y asegurar la asistencia continua a clases a niñas, niños y adolescentes de entre 5 y 18 años de edad; proteger a los adultos mayores y personas con discapacidad; garantizar a los núcleos familiares un nivel mínimo de consumo; e, incorporar corresponsabilidades específicas orientadas a inversión en educación y salud. Según cifras oficiales hasta enero de 2016, 1'900.000 de hogares recibían el bono.

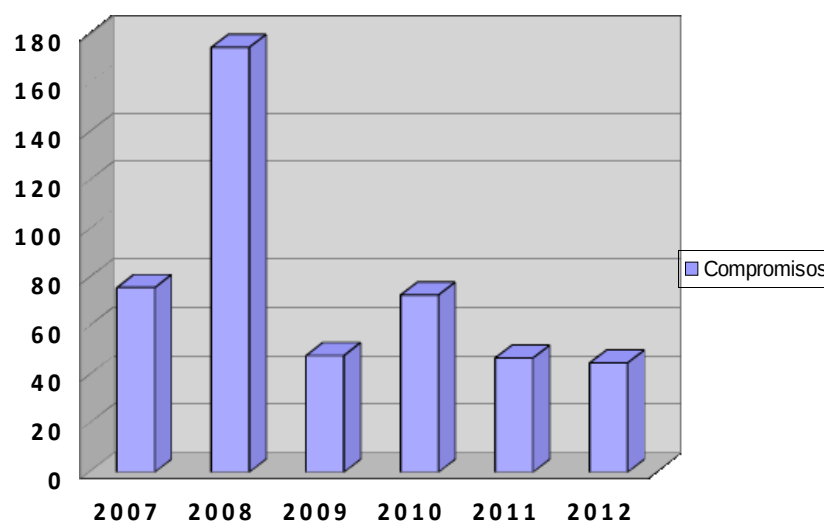
Gráfico 9. Compromisos Itinerantes por Instituciones que forman parte del Consejo Sectorial de Política Económica



Fuente: SIGOB Gabinetes Itinerantes.
Elaboración: Investigadora.

Si consideramos, la evolución del número de compromisos generados en los GI, para todo el período correspondiente a la investigación 2007–2012, por año, podemos constatar, que ha existido un decrecimiento significativo a partir de 2008, año en el que el mecanismo tiene su auge, considerando que en el 2007 que se instauró, no funcionó el año completo. En promedio serían alrededor de 75 compromisos por año:

Gráfico 10. Evolución de los Compromisos Itinerantes



Fuente: SIGOB/CEGE Gabinetes Itinerantes.
Elaboración: Investigadora.

Se ha estimado importante, adicionalmente, desglosar la información por localidades, por provincias y por regiones geográficas; encontrando que la localidad que más compromisos generó es Quevedo con 21 compromisos y la provincia con más compromisos es Los Ríos con 50 compromisos, que es donde se ubica Quevedo. Aunque la región Sierra es la que registra mayor número de compromisos: 182, frente a la región Costa que registra 170, daría la apariencia que se han realizado más GI en la Sierra. Sin embargo, si consideramos que la Sierra tiene 10 provincias, mientras la Costa abarca 7 provincias, Otro aspecto que llamó la atención en este estudio significa que proporcionalmente es la región Costa la que más compromisos tiene; lo cual en parte puede explicarse por la personalidad más abierta y expresiva que tiene la población de la Costa, coincidiendo que es la región de donde proviene el Presidente de la República.

Los compromisos ingresados pertenecen a 72 gabinetes⁵², de acuerdo al sistema, con un promedio de 6,2 compromisos por gabinete, frente a lo cual, también cabe la inquietud de que, si este promedio es similar para todas las meses sectoriales, se hablaría de alrededor de 50 compromisos por cada gabinete itinerante que se realiza, frente al costo de trasladar más de 200 personas, vehículos, logística especial, por tres días, surge la pregunta si este acercamiento de la gestión pública central a las poblaciones, vale la pena? Y más, cuando, como lo manifiestan los y las entrevistados, no se percibe un impacto mayor o duradero en las localidades donde se han realizado los GI.

Un aspecto que no está muy claro, dentro de sistema es el registro de las fechas, dado que entre la columna denominada Fecha de inicio peticiones y el plazo de cumplimiento de compromiso, encontramos como mínimo 2 meses hasta un año. En cambio, entre la columna Plazo de cumplimiento de compromiso y fecha de actualización de compromiso consta en pocos casos menos de un mes hasta dos años. En la revisión, constan compromisos cumplidos que en algunos casos fueron resueltos el mismo día de realización del GI, al tratarse de proveer de información, básicamente de requisitos necesarios para acceder a créditos del BNF, por lo cual en primer lugar es incomprensible que se haya registrado como compromisos y en segundo lugar, que medien plazos entre la fecha de inicio de la

52 Se realizaron en el mismo período 78, es decir en 6 gabinetes no se registraron compromisos en la Mesa Sectorial de este Consejo.

petición, plazo de cumplimiento del compromiso y las fechas de actualizaciones de los mismos.

En otro sentido, aunque son muy diversas las solicitudes planteadas por la ciudadanía en las mesas sectoriales, en la idea de categorizarlas en bloques para determinar ciertas tendencias, el gráfico a continuación permite una visualización:

Cuadro 17. Tipo de solicitudes registradas en los Compromisos Itinerantes

| TIPO DE SOLICITUDES | No. |
|---------------------|-----|
| Crédito | 130 |
| Insumos agrícolas | 91 |
| Maquinaria agrícola | 26 |
| Nueva sucursal BNF | 22 |
| Diversos proyectos | 19 |
| Denuncias | 11 |
| Capacitación | 10 |
| Agradecimientos | 4 |
| Invitaciones | 2 |

FUENTE: Sistema Compromisos Itinerantes. Ministerio Coordinador Política Económica.

ELABORACIÓN: Investigadora.

Al tratarse del Consejo de Política Económica es explicable que la gran mayoría acudan para solicitar aspectos relacionados con el crédito, aquí se engloban desde solicitudes de información sobre requisitos, acceso, montos, así como solicitudes de condonación, restructuración de deudas, ampliación plazos, reducción tasas de interés y comisiones, reclamos sobre la agilidad en los tramites de los créditos, simplificación de requisitos, etcétera.

Un segundo bloque se refiere a solicitudes de provisión de insumos agrícolas, sobre todo, urea, demandas que exista un

reglamento, que se hagan distribuciones equitativas de este insumo tan demandado a nivel agrícola; también se incluye demandas de tierras, otros insumos productivos.

El tercer bloque denominado maquinaria agrícola incluye las solicitudes que van desde maquinaria pesada, tractores, vehículos, aperos de labranza hasta infraestructuras nuevas o remodelaciones de lugares para comercialización, distribución de productos agrícolas.

En el grupo de proyectos diversos, se ha considerado proyectos de envergadura que requieren sumas de financiamiento mayores, en general se trata de requerimientos desde los gobiernos autónomos descentralizados, que incluyen sistemas de agua, alcantarillado, planes de ordenamiento territoriales, proyectos productivos, construcción mercados, planes de desarrollo integrales.

Encontramos otro importante bloque que se refiere a reclamos y denuncias hacia funcionarios públicos, a procesos para incorporar directivos, sobre todo, a jefes y gerentes de instituciones públicas, o directamente quejas contra algunas instituciones por la mala atención, lentitud en trámites, falta de información adecuada, que se centran, en la mayoría de casos en el BNF, sin embargo existen veintidós solicitudes para apertura de nuevas oficinas, sucursales o ampliación de servicios de esta entidad en diversas localidades del país.

En menor medida las personas o instituciones solicitan asesoramiento, capacitación, transferencia de tecnología.

Incluso, aparecen en el sistema registrados como compromisos 4 agradecimientos por servicios o ayudas que han recibido desde el gobierno y 2 invitaciones a que funcionarios públicos realicen visitas. Asuntos que, evidentemente, no deberían aparecer registrados como compromisos dado que no son tales.

Como se ha podido observar si bien por una parte el gobierno se ha preocupado por desarrollar un sistema de información y gestión de los compromisos que salen de los GI en la práctica, este sufre de algunas inconsistencia y vacíos que impiden que el propio gobierno cuente con información fiable; de cara a la ciudadanía no se puede hablar de un mecanismo de transparencia, dado que la información generada es accesible a un contado grupo de funcionarios públicos y sirve como control de gestión para los diferentes Consejos Sectoriales, sino que además no permite que sea devuelta a la población para que conozcan el estado de situación de sus demandas. Tampoco de que se pueda hablar de Gobierno Abierto, porque así utilice las herramientas estas están al servicio de un pequeño grupo de funcionarios públicos y no al servicio de la transparencia para la ciudadanía. Esta iniciativa desdice todos los postulados planteados para los GI dado que el esfuerzo que implica su ejecución se traduce en un control de gestión.

*Participación, democracia y espacio público:
Los Gabinetes Itinerantes en el Gobierno de Rafael Correa*

Capítulo VI

Conclusiones

En este capítulo se condensan algunas respuestas que esta investigación logró obtener que, sin ser definitivas, contribuyen a entender de mejor forma el alcance y la profundidad del mecanismo de democracia participativa, “Gabinetes Itinerantes” puesto en marcha por el gobierno de Rafael Correa en Ecuador a partir de 2007.

Recordemos que el objetivo planteado fue “Analizar los Gabinetes Itinerantes a la luz de la discusión sobre las nuevas formas de vinculación entre el Estado y la sociedad y su correlación con cierto tipo de democracias participativas y el populismo; contrastando la visión del Gobierno con la de la población”.

Para Rafael Correa y su gobierno, sin duda estos gabinetes cumplieron, junto con los enlaces ciudadanos y las demás actividades vinculadas, un acercamiento permanente con la gente, tanto a nivel local como en su imagen nacional, a la vez que, en los mismos espacios, lograba poner una agenda de discusión de los temas nacionales. En tal sentido, el análisis de su alcance se enmarca en una estrategia de gobierno más amplia, que tendría valor en sí, más allá de la experiencia de participación.

Con relación a la participación en sí misma, los GI en tanto que interfaces de vinculación entre el Estado y la sociedad civil, abren

la puerta a nuevas formas de entender este vínculo más allá de los parámetros comunes –partidos políticos, procesos electorales, veedurías ciudadanas, entre otras– desde los cuales se ha diseñado la vinculación entre el Estado y la sociedad. Es decir, que las interfaces socioestatales no podrían leerse con los mismos parámetros con los cuales se analizan los partidos políticos o los espacios de control social como las veedurías ciudadanas, en la medida en que no están pensados para remplazar a estas formas, sino que se diseñaron para encontrar nuevas maneras de relacionamiento más cercanas entre el Estado y la sociedad civil, y en este caso como se ha mencionado son una forma de acercar la gestión del Estado a la ciudadanía.

La configuración de las interfaces socioestatales constituye una ampliación del espacio público, en la medida en que se generan nuevas formas de vinculación más allá de la arena electoral y de los espacios institucionalizados en la estructura del Estado convencionalmente utilizadas. En este sentido, aunque se reconoce la dinámica lograda, nos preguntamos si la institucionalidad que se ha creado para el funcionamiento de los Gabinetes Itinerantes es pertinente sobre todo de cara al seguimiento y cumplimiento de los compromisos establecidos entre la ciudadanía y el Estado.

El trabajo de campo permitió comprender de manera más clara la percepción de la ciudadanía, que valora la cercanía al presidente, la forma cómo conciben su participación en esos espacios, más como un acercamiento que como algo instituido, y cómo efectivamente participan, fundamentalmente como una interacción circunstancial con una oportunidad única de presentar un pedido o proyecto. Incluye también una visión sobre los diversos representantes del Gobierno, tanto en el ámbito local como los que llegan del central,

los cuales son vistos como apéndices del presidente que en unos casos cumplen y en otros no.

Ahora bien, al haber hecho una lectura de los GI a la luz de las expectativas y de la experiencia de las ciudadanas y ciudadanos y su práctica concreta, los GI incluyen para la gente una noción de participación, aun cuando el alcance de la misma sea limitada y se centre puntualmente en la presentación de sus demandas. En este punto nos preguntamos cómo romper con esta lógica de participación en la que el Estado asume un poder fuerte y da una respuesta débil y, en muchos casos, generalista. El capital social, las redes personales y grupales, son un elemento clave del funcionamiento de las interfaces socioestatales, tal como lo constatan los entrevistados. Sin embargo, en este caso son los grupos que están vinculados al partido político del presidente los que acceden prioritariamente a estos espacios, sin que necesariamente se hayan desarrollado condiciones sociales como para que estos puedan ser aprovechados.

Es claro que el origen de los GI, en tanto que instancias de acercar la gestión del Gobierno a la población, dejan espacio a una gran gama de posibilidades de interacción con la ciudadanía; sin embargo, desde la percepción de la población, estos se han convertido básicamente en medios de información de las acciones que realiza el Gobierno y se han quedado en formas de presentación de proyectos y las demandas de la población. Este quiebre simbólico vinculado al alcance del Estado es relevante en la construcción histórica de los vínculos entre el Estado y la sociedad. En este estudio se concluye que todavía hay una gran distancia entre una participación consciente y articulada y el ejercicio de una relación todavía primaria entre el Estado y la sociedad.

Otro aspecto que llamó la atención en este estudio es la asimilación simbiótica que realiza la población entre el Gobierno y el Presidente, y la imagen positiva que tienen de este en contraste con una percepción poco favorable del Gabinete, que no solo aparece como desconocido sino también como poco competente para seguir los lineamientos del Presidente. En realidad, la gestión del Gobierno, para la población, es la gestión de Rafael Correa, él es el Gobierno.

Es interesante la correspondencia que realizan con el carácter del Presidente, que, como hemos observado, es el eje de la gestión de Gobierno. Algunos de los entrevistados manifiestan su desacuerdo con el estilo confrontativo del Presidente y el uso que puede hacer en estos espacios para generar críticas. Esta percepción es menor frente a las opiniones que destacan las características positivas del Presidente como un trabajador incansable, cuyas obras han dado respuesta a demandas estancadas de años atrás, y que de su voluntad se ha hecho factible mejoras en las poblaciones.

Otro de los hallazgos de esta investigación demuestra que desde estas interfaces se refuerza la dependencia de la gente ante respuestas eficaces desde el Estado, las que impiden de alguna manera la construcción de una corresponsabilidad y, de esta manera, un rol más proactivo y protagónico en el desarrollo de sus localidades. Al igual que en el resto de América Latina, la región carece de ciudadanos y ciudadanas desde una perspectiva de ejercicio de derechos pues estos siguen siendo una promesa a alcanzar.

Como hemos sustentado, un fortalecimiento democrático requiere de un mejoramiento de la calidad y efectividad de las

políticas, a la vez que se le aporta legitimidad cuando la toma de decisiones se basa en criterios colectivos y no individuales, o a través del ejercicio de derechos y la articulación de intereses privados y públicos. Se concluye que este mecanismo de Gabinetes Itinerantes en la práctica no ha posibilitado una profundización en calidad de la participación, solamente la ha activado.

Los Gabinetes Itinerantes y la democracia

Respecto a la democracia y al tipo de democracia que reforzarían los GI, no se puede negar que el proceso experimentado por la sociedad ecuatoriana a partir de 2007 ha sentado bases para aportar a diferentes tipos de estrategias democráticas. También ha quedado claro que el fortalecimiento de una democracia participativa puede ser alcanzado cuando los procesos de reforma del Estado se sustentan en políticas públicas efectivas, esto es, mecanismos de mediano y largo alcance que van legitimando la toma de decisiones de los diversos actores de la sociedad. Falta ver si estos se consolidan junto a otros mecanismos de participación o declinan con el paso del tiempo.

Siguiendo la clasificación de Dagnino, Olvera y Panfichi respecto a los tipos de proyectos políticos desarrollados en América Latina, se puede afirmar que el de Rafael Correa se inscribe dentro de la línea democrático participativo, por varias razones: accede al poder vía elecciones, se cumplen al menos parcialmente los postulados que apuntan promover una participación de la ciudadanía, introduce importantes cambios legales e institucionales en esa línea y mantiene una operación constante del mecanismo. Sin embargo, ya en la práctica, en parte por su estilo de liderazgo, asume rasgos del proyecto

político autoritario, sobre todo al haber confrontado fuertemente con sus opositores, concentrado con personas afines los cinco poderes, y enfrentando a los medios de comunicación privados.

Por otra parte, una de las grandes apuestas del actual Gobierno fue la recuperación del rol planificador, rector, regulador, redistribuidor y de control del Estado, en contraposición a la herencia neoliberal que desmanteló al Estado, con lo cual se refuerza la concepción de un Estado benefactor al cual se deben conducir todas las demandas dado el enfoque garantista de derechos que se plasma también en la Constitución. Quizás son necesarias las interfaces de relación entre Estado y sociedad para que se logre este objetivo concreto. No obstante, es preciso preguntarnos: ¿estos nuevos espacios han logrado romper con la lógica de esperar las soluciones desde el Estado y han fomentado la construcción de ciudadanía con derechos y obligaciones?

Desde la academia se ha cuestionado la adecuación de estos postulados con la realidad, así De la Torre plantea:

El gobierno de Rafael Correa prometió una revolución ciudadana que mejore los déficit de la democracia representativa. Al igual que en otros gobiernos de izquierda se hizo una asamblea refundacional. La nueva Constitución amplió los derechos. Pero ya que el Presidente se ve como la encarnación de la revolución ciudadana y de la futura redención de la nación no respeta los derechos al disenso ni el pluralismo. Su visión de democracia mayoritaria le ha llevado a concentrar el poder en el ejecutivo y a subordinar a los diferentes poderes del Estado a este. Además, se confunde rendición de cuentas con los enlaces en que el Presidente cuenta lo que le pasó a él, al Estado y a la patria. Los mecanismos de rendición de cuentas horizontal no funcionan y se asume que el acto electoral otorga al mandatario el poder para gobernar de acuerdo a lo que

considere que es lo mejor para la patria que él dice encarnar (De la Torre 2010, 170)

Se puede concluir que, en el marco de una democracia liberal plena, aparecen elementos que no concuerdan con un ejercicio plural que exigiría una democracia participativa, aunque se haya desarrollado e implementado mecanismos de participación.

Los Gabinetes Itinerantes y la participación

La participación a la luz de los GI es concebida como una fuente de información y como una interacción entre quienes demandan y quienes reciben estas solicitudes, que no llega a concluir en la solución o al menos respuesta a los problemas presentados por la gente. Por ello, la percepción de la ciudadanía sobre el Gobierno-Estado es variable en cuanto al acceso que este le puede permitir.

Desde la percepción de la gente, se reconoce la existencia de un espacio de participación, pero no se aprecia la calidad ni la profundidad de la misma. Para la población no existe una demanda o exigibilidad de participación, lo que conspira contra la posibilidad de implementarla. Así mismo, desde las entidades del Estado, su involucramiento en los Gabinetes está más dirigido a la escucha y respuesta a la demanda que a la construcción del espacio participativo.

En cuanto al espacio de presentación de pedidos y proyectos, es interesante también observar la manera en que estas interfaces se han convertido en un medio concreto de colocar demandas dado que la Revolución Ciudadana, en su proceso de reforma del Estado, ha previsto en la misma estructura estatal espacios específicos de

participación e incidencia social, pero estos no han logrado la concreción deseada ni una vinculación más sistemática. Probablemente, porque la sociedad ha tenido poco acceso a estos espacios de participación como son los Consejos Ciudadanos que forman parte de todos los ministerios sectoriales y coordinadores, o bien porque estos espacios han estado cooptados por gremios específicos y no han posibilitado el espacio al diálogo más abierto con la sociedad. Sin embargo, es claro también que al tener la presencia del Presidente en los GI y dado el protagonismo de la figura presidencial, estas interfaces se han convertido en esos espacios más viables y concretos de participación (entendiéndose como presentación de demandas) directa.

Los Gabinetes Itinerantes y el populismo

El populismo puede en realidad ser rescatado del lugar marginal que ocupa en los análisis y discursos de lo público de nuestro tiempo y, como Laclau sugiere, puede ser re enseñado no como una forma de democracia degradada y corrupta, sino como una lógica política posible, más cercana a la gente que a los planes generales, de manera que puede ayudar a ampliar las bases sociales para sociedades más democráticas.

Tal como se señaló en este estudio, Rafael Correa surgió como una respuesta frente al descontento hacia una partidocracia, con un discurso novedoso que incorporaba a sectores que no habían sido incluidos en las prácticas políticas tradicionales, además que, por el hecho de no proceder de una clase oligárquica, representaba una gran esperanza para entender y resolver los problemas sociales y económicos que las élites políticas no habían logrado.

Retomando las principales características, señaladas en el marco teórico, encontramos en los GI algunos elementos propios de una estrategia populista:

- Correa continuamente se remite a eslogans nacionalistas como el de “la patria ya es de todos”, o “la Revolución avanza”, a la recuperación del pasado patriótico, a sus héroes, con el fin de insistir en un sentimiento de solidaridad e identidad comunes y nacionales para conseguir el Buen Vivir.
- “El pueblo” (que para él es la ciudadanía) se relaciona de forma directa y personal con el líder, incluso existen momentos en los que puede tomarse fotos, hablar y hasta bailar con él; es decir, no hay mecanismos de intermediación entre la ciudadanía y Correa, con lo que disminuye las posibilidades de institucionalizar espacios de participación.
- En las sabatinas se ha convertido casi en costumbre hacer alusiones y críticas recurrentes a los “supuestos” o “reales” enemigos de la Revolución Ciudadana, sobre todo, los llamados “pelucones”.
- Desde el espacio local llega al espacio nacional a través del uso de medios de comunicación masivos y las tecnologías de información y comunicación, sobre todo la radio y la televisión.
- Hay un uso de simbologías a través de las cuales existe una identificación popular, por ejemplo las camisas bordadas que usa, comer la comida típica de cada lugar, hablar de los problemas específicos de cada sitio.
- Existe una utilización de estos espacios para movilizaciones de gente de su partido y mantener las redes clientelares.

- El espacio de la noche cultural es casi un show de un artista, donde el Presidente es la figura principal, en el que se valorizan costumbres, cultura y música local. Es un líder que acude a lugares donde, en muchas ocasiones, ningún presidente ha visitado anteriormente para interactuar y escuchar sus demandas.

Y si se lo ve a partir de los momentos que constituyen los GI, se podría decir que salvo el primer momento, que se trata de una reunión de gabinete a puerta cerrada, los otros momentos, tanto el de la “fiesta”, como el Enlace Ciudadano se manejan con varios elementos del populismo ensalzando la figura del líder, interpelando a los grupos dominantes o a quienes se les conoce o reconoce como “enemigos”. Respecto del cuarto momento, las Mesas Sectoriales, se podría decir que se trata de un mecanismo de democracia consultiva más que deliberativa, dado que no existe un diálogo propiamente dicho, más se recogen demandas y se dan respuestas concretas a casos puntuales.

Tratando de ir más allá de que los GI constituyan o no una práctica populista, considerando que se han llevado a cabo hasta la actualidad más de 100 de estos, y que es el mecanismo más antiguo que fue instaurado por el Gobierno y ha persistido en estos ocho años, todavía sigue latente la pregunta en torno a los bajos resultados concretos de los GI, o yendo aún más allá: ¿cuál es la perspectiva de la ciudadanía en torno a esta nueva forma de hacer política?

A manera de recomendación, es importante que estas interfaces se conviertan en un espacio en el que se transformen comportamientos, prácticas, discursos, normas y valores, no sólo de los ciudadanos y ciudadanas, sino también las prácticas de los

ministros y secretarios de Estado que, al tener la oportunidad de conocer el país desde las vivencias concretas de la población, podrían modificar el quehacer ministerial. Para ello, deben profundizar la dinámica de participación desde la convocatoria a las mismas, lograr una relación más dialogal, tratar temáticas más cercanas a políticas públicas que demandas puntuales (sin negarlas), generar acceso posterior y articulación a otros mecanismos más permanentes de participación y promover espacios organizativos de la gente a partir de, o ampliarlos a través de estos mecanismos.

Adicionalmente, es importante que se amplíen estos espacios públicos de interacción entre el Estado y la sociedad. No obstante, es indispensable que exista en primer lugar una convocatoria más amplia en la que la población en general se sienta incluida, que se motive su participación más allá de la presentación de demandas. Es clave que estos espacios los postulados de gobierno abierto se concreten, se configuren en formas reales de rendición de cuentas y veeduría ciudadana para transparentar la gestión del Gobierno y al mismo tiempo involucrar a los ciudadanos y ciudadanas en ella.

Concomitantemente, es fundamental que los GI apunten la relación con los gobiernos locales, independientemente del partido al que pertenezcan, procurando un fortalecimiento de estos y la creación de sinergias para que se transformen en copartícipes del desarrollo local.

Más allá del sistema de seguimiento de los Compromisos Itinerantes que tiene el Gobierno, es importante crear mecanismos alternativos y efectivos de información a la población, que efectivamente la población pueda acceder al conocimiento, vía TICS,

del estado de los proyectos y demandas presentadas en los GI y que estas puedan efectivamente incidir en proyectos de inversión.

La gestión del Gobierno nacional requiere de un esfuerzo colectivo por visibilizar un trabajo de equipo más allá de la figura del Presidente; en ese sentido, es importante institucionalizar una forma de trabajo intersectorial.

De cara a futuras investigaciones en torno a los Gabinetes Itinerantes es necesario profundizar en algunos aspectos que surgieron a la luz de esta investigación:

- Desde la perspectiva de las interfaces socio-estatales, analizar y ampliar los debates inacabados en torno a los procesos de democratización en la región latinoamericana.
- Fortalecer las representaciones sociales en estos espacios de interrelación entre el Estado y la sociedad.
- Cotejar la relación entre el discurso de Gobierno como una propuesta alternativa y participativa frente al proceso de transición.
- Estudiar si la gestión del Gobierno responde a los principios y fundamentos explicitados en la Constitución de la República de 2008: “Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”.

Como no podía ser de otra manera, el análisis deja más pendientes que certezas. Si se logran los niveles de profundidad, continuidad, interconexión y relación con el tejido social, de este y otros mecanismos de participación, tendrán validez y razón de ser los

GI en la construcción de un Estado más democrático, participativo y vinculado estrechamente a la sociedad.

*Participación, democracia y espacio público:
Los Gabinetes Itinerantes en el Gobierno de Rafael Correa*

Bibliografía

Álvarez Villacrés, Silvia Morayma, y Cecilia Jacqueline Arévalo Ortiz. “Evaluación de la política de descentralización: Desafíos y límites para crear intervenciones públicas integradas”. En Wilson Araque y Eulalia Flor (edit.) *Gobiernos locales y descentralización en Ecuador*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E)/Corporación Editora Nacional (CEN), 2013.

Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). Modelo de ordenanza que regula el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social. Quito: AME, s. f.

Arnstein, S. R. “A Ladder of Citizen Participation”, *American Institute of Planners Journal*, n° 35 (4): pp. 216-224. (lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.pdf), 1969.

Blas, Asier, y Pedro Ibarra. “La participación: Estado de la cuestión”. En *Cuadernos de trabajo Hegoa* 39, Bilbao, 2006.

Cabrero, Enrique y José Antonio Peña. *Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance: el caso de los gobiernos locales en México D.F.* Premio Gobierno y Gestión Local. México D.F., 2008

Canal, Ramón. *Inclusión social y democracia participativa: De la discusión conceptual a la acción local*. Belaterra: Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU, 2010.

Bartra, Roger. “La fractura mexicana: izquierda y derecha en la transición democrática”. 1. ed. *Col. Granjas Esmeralda*. México DF: Debate, 2009.

—. *Populismo y democracia en América Latina*. México D.F.: Letras Libres, 2008.

Bedón, Gustavo. “La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: Del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado”. Quito: *Ágora Política*, 2011.

Bobbio, Norberto. *Democracia: Diccionario de Política*. México DF, 1981.

—. *El futuro de la democracia*. vol. 177. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Burbano de Lara, Felipe. “Diálogo sobre la coyuntura: Vicisitudes del presidencialismo y de la intervención estatal (Coyuntura)”. En Mario Unda y otros. *Ecuador Debate*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP), (No. 80, agosto 2010): pp. 7-22, 2010.

Burki, Shahid Javed; Banco Mundial. *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, 1998.

- Cabrero, Enrique. “Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar”. En A. Ziccardi (comp.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México DF: UNAM, 2004.
- Cabrero, Enrique, y José Peña. “Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México”. Ponencia para Encuentro Coordinación y Política Social: Desafíos y Estrategias. Washington: INDES/BID, 2006.
- Cameron, John. “Struggles for local democracy in the Andes”, Boulder, London: First Forum Press, XIX, pp. 21-23, 2010.
- Canto Chac, Manuel. *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*. México DF: Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil, 2002.
- . “Introducción”. En *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*. México DF: Siglo XXI, 2012.
- Cunill, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD, 1997.
- Cueva, Agustín. *Las democracias restringidas de América Latina: Elementos para una reflexión crítica*. México DF: Planeta, 1988.

Dagnino, Evelina. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. Brasil, México DF: FCE / UNICAMP, 2002.

Dagnino Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México DF: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2010.

Dahl, Robert. *On Democracy*, New Heaven, Yale University Press, 1998.

De la Torre, Patricia. *Los constructores del Estado Nacional 1830-2010*. Quito: SENPLADES, 2013.

De la Torre, Carlos. “Los significados ambiguos de los populismos latinoamericanos”. En *El populismo en España y América*. Madrid: Editores Catriel, 1994.

—. *Un solo toque: populismo y cultura política en Ecuador*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP), 1996.

—. “Populismo, ciudadanía y Estado de derecho”. En *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: FLACSO / Ministerio de Cultura, 2008.

—. “El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria”. *Temas y Debates*, año 14, No. 20, octubre, pp. 157-172, 2010.

- . “Rafael Correa, un populista del siglo XXI”. En *Rafael Correa: Balance de la Revolución Ciudadana*. Quito, 2010.
- . *Populist seduction in Latin America*. 2nd ed. Ohio University Research in International Studies. Latin America series, No. 50. Athens: Ohio University Press, 2010.
- . *De Velasco a Correa: insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador, 1944-2013*. 1a. ed. Biblioteca de historia 44. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2015.
- De la Torre, Carlos, y Enrique Peruzzotti, (edit.). *El retorno del pueblo: Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura, 2008.
- Delgado, Washington. “Democracia ecuatoriana”. *VCT FOREVER MAGAZINE*, 2010.
- De la Fuente, Carlos. “Gobierno como plataforma: retos y oportunidades: El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad”. En Gastón y Alejandra Naser. *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp. 65-86, 2012.
- De Lellis, Martín, y colaboradores. “La psicología comunitaria en el ciclo de las políticas públicas”. En *Psicología y políticas públicas de salud*, Buenos Aires: Paidós, 2006.

De Sousa Santos, Boaventura. “Los nuevos movimientos sociales”. En *Debates*, septiembre, pp. 177-184, 2001.

—. *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Quito: Abya-Yala / ILDIS-FES, 2004.

—. *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México DF: FCE, 2004.

—. *La Sociología de las ausencias y la Sociología de las emergencias: para una ecología de saberes*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

—. *Pensar el Estado y la sociedad: Desafíos actuales*. Buenos Aires: Waldhuter Ed., 2009.

—. *Una epistemología desde el Sur*. México DF: Clacso / Siglo XXI, 2009.

—. *Refundación del Estado en América Latina*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, 2010.

De Sousa Santos, Boaventura, y Leonardo Avritzer. “Introducción: para ampliar el canon democrático”. En Boaventura de Sousa Santos (coord.), *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*. México DF: FCE, 2004.

- Di Tella, Torcuato S. “Populismo y Reforma en América Latina”. En *Desarrollo Económico* 4, No. 16: 391-425, 1965.
- Domínguez, Héctor. “Democracia deliberativa en Jürgen Habermas”. En *Analecta política*, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, vol. 4, No. 5, pp. 301-326, 2013.
- Echeverría, Julio. “La participación ciudadana: retos y oportunidades del nuevo marco constitucional”. Memorias del Foro: *Los nuevos retos de la Participación Ciudadana en el Ecuador: una mirada desde lo socioambiental*. Quito: CEDA, 2009.
- Espinosa, Mario. “Historia y Cultura Política de la Participación Ciudadana en la ciudad de México: Entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico”. En *Andamios*, No. 1, otoño-invierno, pp. 9-50, 2004.
- Esterman, Joseph. *Filosofía Andina*. La Paz: ISEAT, 2006.
- Flor, Eulalia. “Planificación y Desarrollo de Instrumentos para mejorar la implantación del Sistema de Gestión Participativa en los barrios del Distrito Metropolitano de Quito”. En *Quito, desarrollo para la gente, Tomo I*. Quito: Corporación Instituto de la Ciudad de Quito, pp. 195-237, 2009.
- . “La participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública por resultados”. Ponencia presentada al XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 2009a.

- . “El “Buen Vivir”: ¿Hacia un modelo de desarrollo más inclusivo?”. Ponencia para el II Foro Iberoamericano de Vivienda Social: “Vivienda Social ¿Inclusión o Asistencialismo?”. Buenos Aires 8-11 abril, 2010.

- . “Los Gabinetes Itinerantes del gobierno del Presidente Correa como ejemplo de ampliación del espacio público en el Ecuador (2007-2012)”. Ponencia para el Congreso Eman Doktorialak: Euskal gizartea ikergai, UPV/EHU, Bilbao 18-19 diciembre 2014.

- . (Comp., Edit.). *Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir: Análisis de las principales transformaciones del estado ecuatoriano 2007-2012*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014.

- . “Democracia y populismo, una lectura a partir de los Gabinetes Itinerantes del Presidente Rafael Correa en Ecuador”, Ponencia para el III Congreso de Análisis Político-Crítico ¿Vuelve la política? UPV/EHU. Bilbao 19-20 noviembre, 2015.

Freidenberg, Flavia. “La tentación populista: Una vía de acceso al poder en América Latina”. En Revista *ÍCONOS*, No. 29. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), pp. 135-155, 2007.

García Linera, Álvaro. *Democracia, Estado, Nación*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2013.

- . “Estado, revolución y construcción de hegemonía”. Maracaibo, Venezuela: Foro Internacional de Filosofía - YouTube, 2011.
- Garcicevich, Adrián, y Mauro Grassi. *Escalera de la participación*. Buenos Aires: INTA, 2005.
- Germani, Gino, Torcuato S. Di Tella y Octavio Iann. “Democracia representativa y clases populares”. En *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*, México DF: Era, 1, 1973.
- Goldfrank, Benjamín. “Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?”. Revista *Iconos* No. 40. Quito: FLACSO Ecuador, pp. 41-55, 2011.
- González, Osmar. “Los orígenes del populismo latinoamericano, una mirada diferente”. Cuadernos del INEDES, año 24, No. 66, Tercera época, noviembre-diciembre, 2007.
- González Plessmann, Antonio J. “Los indicadores en las políticas públicas de derechos humanos”. En *Diálogo y Debates sobre Derechos Humanos*. Programa Andino de Derechos Humanos. Compilador, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito: Abya-Yala, 2009.
- Guerrero, Rafael. “Regionalismo y democracia social en los orígenes del “CFP””. Serie Diálogos. Quito: Centro Andino de Acción Popular -CAAP-, julio, 1994.

Habermas, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987.

—. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta, 1998.

Harnecker, Marta. *Los Gabinetes Itinerantes en Ecuador: Una forma de acercar el gobierno al pueblo*, Quito: Abya-Yala, 2010.

—. *Ecuador: Una nueva izquierda en busca de la vida en plenitud*. Quito: Abya-Yala, 2011.

Hart, Roger A. “La participación de los niños: De una participación simbólica a una participación auténtica”. *Ensayos Innocenti* No. 4. UNICEF, 1993.

—. *La participación de los niños en el desarrollo sostenible*. Barcelona: UNICEF, 2001.

Hevia, Felipe, Samana Vergara-Lope y Homero Ávila Landa. “Participación ciudadana en México D.F.: Consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”. En *Perfiles Latinoamericanos*. vol. 19, No. 38 (jul-dic), México DF, 2011.

Ibarra Güell, Pedro. *Democracia relacional*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Estudios Políticos, 2011.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. *Encuesta ENEMDU*. Quito: INEC, 2012.

- Isunza, Ernesto. “El reto de la confluencia: las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”. En Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera, Aldo Panfichi (Coord.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México DF: Fondo de Cultura Económica, pp. 275-329, 2006.
- Isunza Vera, Ernesto. *El reto de la confluencia. Los interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)*, CIESAS, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana. Sociedad Civil y Gobernabilidad en México, 2004.
- . “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”. En E. Isunza y A. Olvera (coord.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y sociedad civil*. México DF: CIESAS / UV / M.A. Porrúa / H. Cámara de Diputados, 2006.
- Jácome Heredia, Lorena y Nila Chávez Sabando. “Los servicios públicos en el territorio como garantía de derechos”. Ponencia presentada al XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay: CLAD, 2013.
- Kirk, J. and Miller, M. L. *Reliability and Validity in Qualitative Research*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1986.

- Kliksberg, Bernardo. “Seis tesis no convencionales sobre participación”. En *Instituciones y desarrollo*. Barcelona: IIG, 1988.
- Laclau, Ernesto. “Hacia una teoría del populismo”. En E. Laclau, *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*. Madrid: Siglo XXI, 1978.
- . *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica, 2012.
- . “Post-Marxism Without Apologies”. *New Left Review*, I, No. 166: 79-106, diciembre, 1987.
- Laclau, Ernesto, y Chantal Mouffe. *Hegemonía y estrategia socialista*. Madrid: Siglo XXI, 1987.
- Lahera P, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. México DF: FCE, 2002.
- . *Política y políticas públicas*. Santiago: División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto de 2004.
- Latinobarómetro. *Informe*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2011.
- Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.

- Lissidini, A. “Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación”. En S. Pachano, (Comp.) *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*. Quito: FLACSO Ecuador, 2008.
- Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett y Gerry Stoker. “Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework”. *Social policy and Society*. Tomo 5, No. 2. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 281-291, 2006.
- Máiz, Ramón. “Deliberación e inclusión en la democracia republicana”. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), Centro de Investigaciones Sociológicas, vol. 113, No. 1, enero, pp. 11-47, 2006.
- Mariani, Rodolfo, (coord.). “Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina”. Lima: PNUD, Serie Contribuciones al Debate, vol. II, 2007.
- Mejía Guinand, Luis Bernardo, Felipe Botero y Juan Carlos Rodríguez Raga. “¿pavimentando con votos? Paving Roads With Votes? Apropiación presupuestal para proyectos de infraestructura vial en Colombia, 2002-2006”. En *Colombia Internacional* 68, jul-dic, Bogotá, pp. 14-42, 2008.
- Menéndez-Carrión, Amparo. *La conquista del voto: De Velasco a Roldós*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Corporación Editora Nacional, Biblioteca de Ciencias Sociales, vol. 9, 1986.

- Motta, Paulo Roberto. Apuntes de pensamiento administrativo contemporáneo. Quito: Doctorado en Administración. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, UASB, 2012.
- Moreano, Hernán; y Claudia Donoso. “Populismo y neopopulismo en Ecuador”. En *Revista Opera* No. 6, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006.
- Muñoz Eraso, Janeth Patricia. “Gabinetes Itinerantes, enlaces ciudadanos y consejos comunales”. En *Ecuador Debate* No. 80, Quito, pp. 155-178, agosto de 2010.
- O’Donnell, Guillermo. “Estado, democratización y ciudadanía”. En *Nueva Sociedad* No. 128, Buenos Aires, pp. 62-87, 1993.
- . “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”. En *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, 2003.
- Ortiz Crespo, Santiago. *Participación ciudadana. Análisis y propuestas para la reforma del Estado*, Quito: Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador / UASB, 1998.
- Ostrom, Elinor. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México DF: UNAM-CRIM-FCE, 2000.

Paoli Bolio, Francisco José. “Crisis de la democracia representativa”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, No. 25, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C. Puebla, México DF, pp. 161-173, 2010.

Peñafiel, Ricardo. “Discours et Subjectivation. Soulèvements populaires et ouverture de nouveaux espaces politiques”. En *Penser le Politique en Amérique Latine. La création des espaces et des formes du politique*. París: Kartala, pp. 197-213, 2009.

Peñaherrera, Blasco y otros. *Populismo*. Quito: Abya-Yala / ILDIS / El Duende, 1992.

PNUD. *Instituto Internacional de Gobernabilidad*, 1998.

Prada Alcoreza, Raúl. “Horizontes del Estado Plurinacional”. En Miriam Lang y Dunia Mokrani. *Más allá del desarrollo*. Quito: Abya-Yala / Rosa Luxemburgo, 2011.

Quintero López, Rafael. *El mito del populismo en el Ecuador*. Quito: Universidad Central del Ecuador, 1983.

—. *Nueva crítica al populismo: Limitaciones de la investigación social en torno al “Populismo”*. Quito: Abya-Yala, 2004.

Ramírez, Franklin, y Yanina Welp. “Presentación del dossier: Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina”. En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. No. 40. Quito: FLACSO Ecuador, pp. 11-20, 2011.

- Ramírez, Noel (Edit.). *Economía y populismo: Ilusión y realidad en América Latina*. Quito: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), 1991.
- Reigadas, María Cristina. “Debates actuales sobre democracia en América Latina”. En *Revista de Estudios AntiUtilitaristas e PosColonialis*, vol. 1, No. 2, pp. 166-187, 2011.
- Roth Deuvel, André-Noel. *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora, 2002.
- Sader, Emir. *GRAMSCI: Poder, política e partido*. Expressão Popular, 2005.
- Sáenz, Álvaro. *La participación social en la relación Sociedad-Estado contemporánea ‘el caso ecuatoriano’*. Tesis de doctorado en Administración. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016.
- Sample, Kristen, y Daniel Zovatto (Edit.). “Introducción”. En *Democracia en la región andina: Los telones de fondo*. IDEA, pp. 7-13, 2005.
- Sánchez Parga, José. *Lo público y la ciudadanía en la construcción de la democracia*, Quito: ILDIS, 1995.
- . “La democracia caudillista en el Ecuador”. En *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, No. 22. (II semestre), pp. 186-214, 2009.

Saravia, Enrique. “La participación de la comunidad en la implementación de políticas públicas”. En *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*. México DF: Porrúa / EGAP-TEC, 2009.

SENPLADES. *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito, 2009.

—. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito, 2013.

—. *Recuperación del Estado para el Buen Vivir. La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado*. Quito, 2011.

—. *Reforma democrática del Estado*. Quito, 2009.

—. *Tendencias de la participación ciudadana en el Ecuador*. Quito: El Conejo, 2010.

Serra Vásquez, Luis. “La participación ciudadana: un marco conceptual”. En *Encuentro* No. 81. Buenos Aires: PRISMA, 2008.

SENPLADES/PAD. “Reforma territorial del Estado: Hacia un Estado regional, descentralizado y autonómico”. Versión preliminar para discusión interna. Quito, 2007.

—. “Hacia un Estado regional, autónomo y descentralizado”. Gobierno Nacional del Ecuador. Informe final borrador. Quito, 2008.

—. *Reforma democrática del Estado. Rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión y de la organización territorial: Acercando el Estado a la ciudadanía*. Quito, 2009.

—. *Tool Kit. Dirección de rediseño y desconcentración*. Quito, 2010.

SNAP. *Metodología de Gestión de Compromisos adquiridos en mesas sectoriales durante Gabinetes Itinerantes*. Quito, 2013.

Silva-Herzog Marquéz, Jesús. “La razón populista de Ernesto Laclau”. En *Letras Libres*, 2005.

Shumpeter, J. A. *Capitalism, socialism, and democracy*. Nueva York, Londres: Harper & Brother, 1942.

Stiglitz, Josep. “Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo”. Conferencia sobre Democracia, Economía de Mercado y Desarrollo. Corea del Sur, 1999.

Subirats, Joan. *Otra sociedad ¿otra política?: De “no nos representan” a la democracia de lo común*. Barcelona: Icaria / Asaco, 2011.

Tenorio, Fernando Guilherme. “Ciudadanía deliberativa: Un estudio de caso”. En Congreso internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración pública. Madrid: CLAD, 2004.

- . Pensamiento crítico: Fundamentos. (Presentación) Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito: UASB, 2011.
- Tilly, Charles, y Ana Balbás. *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza, 1991.
- Torres Quintero, Rafael, y Rafael Quintero López. *El mito del populismo: Análisis de los fundamentos del Estado ecuatoriano moderno, 1895-1934*. Quito: Abya-Yala, 2005.
- Valles, Miguel. *Introducción a la metodología del análisis cualitativo: panorámica de procedimientos y técnicas: Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional, Síntesis*. Madrid, pp. 339-401, 1999.
- Valencia, Alexandra. Reuters, 2004.
- Verdesoto, Luis. “El sistema de partidos políticos y la sociedad civil en Ecuador”. En Luis Verdesoto (Comp.). *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*. Quito: ILDIS, 1991.
- Weber, Max. *Economía y sociedad*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- . *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu, 2006.
- Welp, Yanina, y Uwe Serdült. *La dosis hace el veneno*. Quito: Instituto de la Democracia, 2014.

Zovatto, D. “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: Balance comparado: 1978-2007”. En Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto. *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo, 2008.

Páginas web consultadas

Asamblea Nacional del Ecuador. <http://www.asambleanacional.gob.ec>.

Centro de Gestión Documental, CEGE. (Antes llamado Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática, SIGOB, Sistema de Información y Gestión de Gabinetes Itinerantes. <http://gabinetes.cege.gob.ec>.

Consejo Nacional Electoral (CNE). <http://cne.gob.ec/ec>.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). <http://www.cpccs.gob.ec/>.

Distrito Metropolitano de Quito. <http://yogobierno.org/pais/ecuador>.

Espinosa, Mario. “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México DF: Entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico”. *Andamios* (1), 9-50. Recuperado en 15 de noviembre de 2015, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632004000100002&lng=es&tlng=es.

Fundación Alternativas Latinoamericanas de Desarrollo Humano y Estudios Antropológicos (ALDHEA) / Municipio de Carchi. <http://aldehea.org/ecuador-innovacion-tecnologica-destinada-a-la-democracia-participativa>.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). *Ecuador en cifras*. Quito. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec>.

—. *Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (ENEMDU)*.

Ley de Transparencia. <http://gobiernoabierto.quito.gob.ec>.

“Narodnik:| Russian social movement”. Encyclopaedia Britannica <http://www.britannica.com/event/Narodnik>.

Princeton’s University wordnetweb-Index. “Populism”. <http://wordnetweb.princeton.edu/perl/webwn?s=populism&sub=Search+WordNet&o2=&o0=1&o8=1&o1=1&o7=&o5=&o9=&o6=&o3=&o4=&h=0>.

Retrieved November 15, 2015, from: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122008000200002&lng=en&tlng=es.

SENPLADES. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. <http://www.senplades.gob.ec>.

SIISE. Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (2). <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/>.

Valencia Agudelo, Germán Darío. “Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. Bogotá: *Papel Político*, vol. 17, No. 2, p. 469-496, dic., 2012. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092012000200004&lng=en&nrm=iso.

Velásquez, Fabio, y Esperanza González. *La planeación participativa en Bogotá DC: Análisis y propuestas*, Fundación corona, Foro nacional Pro Colombia. Enero 2004. En <http://www.fundacióncorona.org.co/descargas/planeación%20participativa%20en%20Bogotá.pdf>.

Zizek, Slavoj. “Against the Populist Temptation”. <http://www.lacan.com/zizpopulism.htm>.

Normativa ecuatoriana

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización. Quito: Asamblea Nacional, 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Quito: Asamblea Nacional, 2010.

Constitución del Ecuador. Montecristi: Asamblea Nacional del Ecuador, 2008.

Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Quito: Asamblea Nacional, 2002.

Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Quito: Asamblea Nacional, 2014.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Quito: Asamblea Nacional, 2010.

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. Código de la Democracia. Quito: Asamblea Nacional, 2009.

*Participación, democracia y espacio público:
Los Gabinetes Itinerantes en el Gobierno de Rafael Correa*

*Participación, democracia y espacio público:
Los Gabinetes Itinerantes en el Gobierno de Rafael Correa*

Anexo 2

Registro Fotográfico

Gabinete Itinerante en Santa Cruz, Galápagos

3 de junio de 2011



Gabinete Itinerante en El Pangui, provincia de Zamora Chinchipe

5 de agosto de 2011



Gabinete Itinerante en Vinces, provincia de Los Ríos

8 de enero de 2010



Gabinete Itinerante en Borbón, provincia de Esmeraldas

27 de agosto de 2010



Gabinete Itinerante en Portoviejo, provincia de Manabí

19 de marzo de 2011



Mesa Sectorial

Gabinete Itinerante en Latacunga, provincia de Cotopaxi

29 de noviembre de 2008



Gabinete Itinerante en Sigchos, provincia de Cotopaxi

27 de junio de 2010



Gabinete Itinerante en Chambo, provincia de Chimborazo

30 de mayo de 2011



Feria ciudadana en el Gabinete Itinerante en Guayaquil, provincia de Guayas

5 de mayo de 2007



*Participación, democracia y espacio público:
Los Gabinetes Itinerantes en el Gobierno de Rafael Correa*

Mesa Sectorial de Seguridad

Gabinete Itinerante en Tulcán, provincia de Carchi

7 de enero 2012



**Stand del Ministerio de Desarrollo Urbano y
Vivienda en el Gabinete Itinerante en
Cariamanga, provincia de Loja**

20 de noviembre de 2010



Gabinete Itinerante en Chanduy, provincia de Santa Elena

8 de octubre de 2011

