

LA SILLA VACÍA

**El nuevo escenario para el diálogo
de la sociedad civil y el Estado.**

Un diagnóstico.

2011

LA SILLA VACÍA

El nuevo escenario para el diálogo de la sociedad civil y el Estado. Un diagnóstico.

Proyecto: Fomento de la interlocución entre Estado
Sociedad Civil Organizada



ISBN: mxmxxmxxmxxmxxmxxmxx

Fundación Esquel: Av. República del Salvador N34-229
y Moscú. 593-2 2453800. www.esquel.org.ec

* Las opiniones vertidas en este libro son de exclusiva
responsabilidad de los autores. Abril de 2011

LA SILLA VACÍA

El nuevo escenario para el diálogo de la sociedad civil y el Estado. Un diagnóstico.

Alberto Acosta, Mauro Andino, Luis Alberto Andrango, Carmen Barrera, Orazio Bellettini, Marena Briones, Patricio Carpio, Margarita Carranco, Rafael Carriel, Boris Cornejo, Virgilio Hernández, Ruth Hidalgo, Milton Luna, Esperanza Martínez, César Montúfar, Simón Pachano, Dolores Padilla, Amelia Ribadeneira, César Ricaurte, Francisco Rhon, Humberto Salazar, Doris Soliz, José Tonello y Nila Velázquez. **Entrevistas y edición: Diego Cornejo Menacho.**

National Endowment for Democracy
Fundación Esquel
Participación Ciudadana
Grupo Faro
Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental

CONTENIDO

Presentación /	7
La tragedia de la proximidad /	11
Una caja de herramientas /	19
Entre la cooptación y el miedo /	39
Crisis, esquizofrenia, sordera /	63
Un final feliz /	103
Un final diferente /	117
Bibliografía citada /	143
Anexo /	145

PRESENTACIÓN

Cuatro organizaciones de la sociedad civil ecuatoriana, Fundación Esquel, Grupo Faro, Participación Ciudadana y Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), realizaron sendos encuentros de la ciudadanía y el Estado, entre mayo de 2010 y marzo de 2011. ¿La intención? Generar espacios de diálogo para debatir sobre temas de interés nacional. Esta iniciativa colectiva surgió de la necesidad de promover un mayor y mejor entendimiento de las nuevas definiciones jurídico-institucionales derivadas de la Constitución de 2008.

A Fundación Esquel le correspondió organizar el primer diálogo sobre el proyecto de Ley de Comunicación que se venía trabajando en la Asamblea Nacional. El encuentro se llevó a cabo en Guayaquil, el 14 de mayo de 2010; contó con la participación de varios representantes de la Asamblea Nacional, profesionales de la comunicación, personeros de la prensa escrita y analistas de opinión. Lamentablemente, fue un debate de sordos, no obstante la presencia de estudiosos de las actuales tendencias de la comunicación en el mundo, especialmente en América Latina.

Participación Ciudadana asumió el encuentro denominado «El Consejo de Participación Ciudadana dialoga con la Ciudadanía», el 30 de junio de 2010, en Quito. El evento permitió un primer acercamiento entre organizaciones ciudadanas y representantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), flamante institución encargada de diseñar y poner en práctica una nueva función del Estado. Fue un primer intento para conocer de cerca las ideas para la organización, planes y procedimientos de la participación ciudadana, la transparencia y el control social.

El 23 de noviembre de 2010, el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA) convocó, en Quito, a un «Diálogo público-privado sobre la ley de minería». El propósito era analizar este cuerpo jurídico de enorme trascendencia para la economía nacional, de gran impacto en el medio ambiente y en la vida de las comunidades indígenas que habitan los territorios en donde se encuentran los principales yacimientos mineros. A ese ilustrativo diálogo concurren representantes del Gobierno, expertos internacionales y de activistas organizaciones cívicas ecuatorianas.

Y, el Grupo FARO convocó el 16 de marzo de 2011 a un «Encuentro sobre rendición de cuentas de las Organizaciones de la Sociedad Civil». Fue el espacio propicio para presentar públicamente un primer informe de un colectivo de organizaciones no gubernamentales. En el encuentro se analizaron las nuevas normas que regulan a las organizaciones de la sociedad civil, las visiones del Gobierno respecto de ellas y la necesidad de generar espacios para reflexionar sobre las nuevas oportunidades y desafíos que se presentan a la sociedad civil, así como la conveniencia de articular puntos de encuentro entre organizaciones privadas no lucrativas y con finalidad pública, y la acción del Gobierno en sus distintos niveles.

Estos diálogos fueron posibles gracias al apoyo de National Endowment for Democracy .

En el anexo de este libro se incluye una síntesis de las ponencias centrales de cada una de las mencionadas reuniones.

Estas actividades constituyeron un primer paso en el enorme esfuerzo de construir una auténtica democracia deliberativa, en la que las principales políticas públicas puedan diseñarse tomando en cuenta las voces ciudadanas, lo que vuelve un imperativo el diálogo permanente entre Estado y sociedad. A ese objetivo contri-

buye este libro, que escucha a un coro de voces dispuestas a ocupar la SILLA VACÍA, esa figura que institucionalizó la nueva Constitución de Montecristi aunque, desde hace décadas, la sociedad civil la ha venido usando para hacer oír sus múltiples demandas.

Voces llenas de experiencia, en ciertos casos de perspicacia. Unas más diáfanas, otras más sintonizadas, alguna dispersa, pero todas inteligentemente animadas por una firme voluntad de participar en la construcción democrática y con una trayectoria persistente que ha permitido que conozcan este país, lo amen y apuesten por alcanzar el anhelado BUEN VIVIR.

Para recoger los matices, armonizar los ritmos, y que el conjunto provoque y convoque a mayores sinfonías, invitamos a Diego Cornejo Menacho para que, desde su agudo y penetrante oficio de investigador, periodista y escritor, sintetice esta amalgama de pensamientos, dudas, propuestas y ponga sobre la mesa tales opiniones, visiones y criterios, los cuales, formulados desde el inalienable derecho a participar en la construcción colectiva, permitan que se generen mejores y más transparentes reglas de juego, se observen con mayor profundidad los desafíos, se trabaje por lograr acuerdos que ojalá permitieran llegar a pactos o a identificar disensos que posibiliten una genuina convivencia democrática.

La Constitución de 2008 instituye un Estado garantista de derechos, crea una Función Estatal de Control Social y Participación Ciudadana, conjuntamente con varios mecanismos para sostener este derecho y ha abierto un período de transición con expectativas e incertidumbres. En ese contexto es que deben definirse nuevas normas que regulen formas novedosas de relacionarnos y respetarnos, lo que demanda transparencia en la información, convocatorias a los sectores interesados, herramientas para recuperar experiencias, experi-

cias, potencialidades, pero también visiones no coincidentes, conflictos, voces disonantes, en este proceso de construcción colectiva de la democracia ecuatoriana.

El diálogo, lo sabemos, crea el espacio para la interacción de actores-sujetos, que desde su capacidad de acción y reflexión logran participar en la toma de decisiones en los aspectos que afectan directamente su vida y la de su contexto. Pero para llegar a esto es indispensable partir del reconocimiento del otro, y de sus niveles de producción simbólica, de sus subjetividades e imaginarios, individuales y colectivos, que permiten identificar demandas y problemas, y conectarse con lo que la gente siente y percibe.

Estas dos constataciones, el sostener el diálogo como la mejor herramienta de la democracia, y fortalecer nuestro rol de veedores del cumplimiento de las libertades, de puentes que integran y movilizan la voluntad ciudadana, motivaron este trabajo que, sin duda, nos invita una vez más a recoger nuestra historia, recuperar esa memoria colectiva y empoderarnos para ocupar permanentemente esa SILLA VACÍA, pues nuestra democracia en construcción requiere de actores y actoras que ocupen su espacio, deliberen sobre oportunidades, acumulen poder.

Aspiramos a que esta publicación contribuya a entender mejor el momento histórico de la transición que vive el Ecuador, en el cual existen encuentros y desencuentros y, confiamos, el más genuino espíritu por hacer de la democracia un proceso de construcción colectiva.

Abril de 2011

LA TRAGEDIA DE LA PROXIMIDAD

El paisaje, antes ¿o después? de la batalla

Este informe contiene un diagnóstico de las condiciones para el diálogo de la sociedad civil y el Estado, desde el 20 de octubre de 2008, es decir, desde que se publicó en el Registro Oficial la Constitución Política del Ecuador dictada por la Asamblea Constituyente — que se había reunido en la ciudad de Montecristi —, hecho, el de su publicación, que la puso legalmente en vigencia. La Carta había sido ratificada el 28 de septiembre de ese año, por referendo popular.

De modo que el diagnóstico que procura este reporte, enfoca su atención en el lapso comprendido desde que empezó a regir un nuevo marco constitucional garantista de derechos que, como nunca antes, reivindica la participación social en la vida pública del país, hasta hoy (octubre 2008- marzo 2011).

El texto se presenta como un reportaje polifónico. Este ha sido, con seguridad, el formato más apropiado para conseguir una paráfrasis múltiple, o diversa, o heterogénea, particularmente dinámica, sobre un tema en el que es posible desarrollar distintas interpretaciones, o plantear sugerentes matices cuando hay ideas comunes, o compartidas. Ha sido organizado en cinco capítulos que construyen una sintaxis deductiva o, si se prefiere, conforman un relato que construye su razonamiento desde el análisis de los instrumentos de participación que se institucionalizaron en esa Constitución; luego, aborda la tensión entre la letra de la Constitución y los procesos reales; revisa los nuevos desafíos que se le presentan a la sociedad civil y al Estado; para proponer una exploración detenida de la arquitectura de dos

leyes —la Ley del Código Orgánico de Reordenamiento Territorial y la Ley de Comunicación— impuestas en la agenda legislativa de la Asamblea Nacional por la primera disposición transitoria redactada en Montecristi¹.

¹ «El órgano legislativo, en el plazo máximo de ciento veinte días contados desde la entrada en vigencia de esta Constitución aprobará la ley que desarrolle el régimen de soberanía alimentaria, la ley electoral, la ley reguladora de la Función Judicial, del Consejo de la Judicatura y la que regula el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. En el plazo máximo de trescientos sesenta días, se aprobarán las siguientes leyes: 1. La ley que regule el funcionamiento de la Corte Constitucional y los procedimientos de control de constitucionalidad. 2. La ley que regule los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, que incluirá los permisos de uso y aprovechamiento, actuales y futuros, sus plazos, condiciones, mecanismos de revisión y auditoría, para asegurar la formalización y la distribución equitativa de este patrimonio. 3. La ley que regule la participación ciudadana. 4. La ley de comunicación. 5. Las leyes que regulen la educación, la educación superior, la cultura y el deporte. 6. La ley que regule el servicio público. 7. La ley que regule la Defensoría Pública. 8. Las leyes que organicen los registros de datos, en particular los registros civil, mercantil y de la propiedad. En todos los casos se establecerán sistemas de control cruzado y bases de datos nacionales. 9. La ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años. 10. La ley penal y la ley de procedimiento penal en materia militar y policial. 11. La ley que regule la seguridad pública y del Estado»: DISPOSICIONES TRANSITORIAS. PRIMERA, Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.

La aproximación a estos dos casos es altamente demostrativa, aunque la conclusión ha sido diferente en cada proceso.

Para obtener el resultado previsto, entre enero y febrero de 2011 recurrimos a 25 expertos y relevantes actores de la sociedad civil. Con ellos mantuvimos entrevistas individuales, en algunos casos, y conversatorios, en otros —sobra decir que sus valiosos testimonios constituyen lo sustantivo de este trabajo—, y se ha revisado alguna bibliografía relacionada. Los editores agradecen las valiosas contribuciones de Alberto Acosta, Mauro Andino, Luis Alberto Andrango, Carmen Barrera, Orazio Bellettini, Marena Briones, Patricio Carpio, Margarita Carranco, Rafael Carriel, Boris Cornejo, Virgilio Hernández, Ruth Hidalgo, Milton Luna, Esperanza Martínez, César Montúfar, Simón Pachano, Dolores Padilla, Amelia Ribadeneira, César Ricaurte, Francisco Rhon, Humberto Salazar, Doris Soliz, José Tonello y Nila Velázquez.

El diálogo de la sociedad civil y el Estado es clave en una sociedad democrática moderna, como un instrumento del sistema político. Mucho más en nuestro caso, si a esta cuestión se la coloca en una perspectiva histórica, pues en el pasado inmediato se registraron múltiples manifestaciones colectivas que reclamaban una participación efectiva en la toma de decisiones del Estado, y se vivió una insospechada dinámica de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil. No obstante, ese diálogo lleva implícito una tensión entre democracia representativa y democracia participativa, un conflicto habitual que se ha agudizado debido a nuevas ideas que se consolidan en el Estado, mientras subsiste una cultura autonomista enraizada en la sociedad civil, incluso porque se registra una limitada voluntad política de arribar a consensos en la sociedad civil organizada y en el propio Estado.

Se entiende que la Constitución de 2008 configura como complementarias las instituciones democráticas de participación y representación, o delegación. Si no opera en la práctica, en la explicación oficial, aquello se debe a que lo impide la enraizada tradición confrontacional de los movimientos sociales, que nunca se sintieron representados con esa democracia representativa. No obstante, ahora, argumenta la ministra de la Política, Doris Soliz², esa representación busca ser otra cosa: «Se supone que estamos transformando el Estado y que quienes estamos en las distintas funciones representamos, legítimamente, un proceso de elección popular», afirma.

Pero, en la otra orilla, la versión es que al Gobierno no le interesa la opinión del otro, porque en su proyecto político de fortalecimiento del Estado y de copamiento de la esfera de lo público, la sociedad civil va siendo marginada de los procesos y mecanismos para toma de decisiones.

El presidente Rafael Correa denomina a esta contradicción «la tragedia de la proximidad», según la ministra Soliz, porque muchos funcionarios gubernamentales y la mayoría de la *nomenklatura*, proviene, precisamente,

² Doris Soliz es socióloga, ministra de Coordinación Política del Gobierno de Rafael Correa. Antes, había sido ministra de Pueblos y Nacionalidades. Desde los 15 años de edad estuvo ligada al movimiento de Cristianos por la Liberación; luego optó por el marxismo e hizo activismo sindical, como militante del Partido Comunista Marxista Leninista (PCMLE). También fue activista del movimiento de mujeres, y de las ONG Sendas y Red Cántaros; asimismo del movimiento Pachakutik, al que se ha considerado una expresión política del movimiento indígena organizado en la CONAIE. Fue vicealcalde de Cuenca, con el entonces alcalde Fernando Cordero. El Ministerio de Coordinación Política es uno de los «superministerios» creados por el presidente Rafael Correa.

de los movimientos y organizaciones sociales³. Sin embargo, quienes están en el Gobierno ven que, ahora, a pesar de que encarnan procesos «más legítimos en lo representativo», sus mayores críticos son precisamente los movimientos sociales, cuando consideran que deberían ser complementarios⁴.

Además, en el Gobierno se ve como un impedimento el miedo a la cooptación existente en los movimientos sociales, algo que constituye uno de sus valores fundacionales. «El Estado tiene que hacer su tarea en el nuevo tiempo. La calificación de la ciudadanía sobre las instituciones públicas no llega al 5%, en cuanto a eficacia, a rapidez, a preocupación, a participación, a transparencia. Siempre discuto esto con mis colegas en el Gobierno: hay que entender el punto del proceso en el que estamos. Hay incompreensión tanto desde el Estado como desde la sociedad civil, porque los movimientos sociales ya quieren el nuevo Estado como salido por arte de magia, cuando la transformación es de mediano y largo plazos. Es cierto que todavía es un Estado excluyente; los mandos medios son espantosos; tenemos un Estado que no dialoga; instituciones públicas donde al ciudadano se lo trata mal, no se diga desde una perspectiva intercultural; funcionarios permeados de racismo,

³ En la ex Unión Soviética, aquella de la larga época de Brezhnev (1960-1982), el término *nomenklatura* hacía referencia al grupo que controlaba los mecanismos de poder, que tomaba las decisiones sin estar sujetos a un control real de las instituciones formales. Curiosamente, el término fue usado por un asambleísta de la oficialista Alianza PAIS, en la elaboración de este informe.

⁴ La ministra Doris Soliz sostiene que junto al presidente Rafael Correa está en el Gobierno «la izquierda pragmática con vocación de poder». Así lo manifestó el 10 de marzo de 2011, durante el coloquio denominado «Efectos políticos de la consulta y escenarios futuros», en la sede de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Quito.

de sexismo... Todo eso no se ha cambiado. Habrá cambiado la cúpula de los ministerios y muchas cosas, pero todavía es un Estado que no conecta con la ciudadanía. Y, por otro lado, la ciudadanía quiere ver transformaciones inmediatas. Entonces, estamos en un punto donde hay esos desencuentros», afirma Doris Soliz.

¿Esta explicación es suficiente? Aparentemente no, si resulta apropiado decir que las preocupaciones gubernamentales están mayormente dirigidas al orden y a las condiciones de gobernabilidad, en vez de enfocarse en el cambio. Al menos, esta es la visión del sociólogo Felipe Burbano⁵, para quien esa preocupación estatal por el orden explica la tensión con los movimientos sociales aunque –afirma– esa tirantez surge a partir del propio discurso inicial del Gobierno, de una democracia participativa y ciudadana, mientras no existe voluntad gubernamental de plasmar su propia propuesta. «Quizá se puede decir que vivimos el momento de la institucionalización de la revolución ciudadana después del proceso constituyente, pero una institucionalidad estrecha, cerrada, dominada por una maquinaria de poder instalada en el Ejecutivo y legitimada en el liderazgo personal de Correa (...) Un liderazgo que necesita reproducir, de modo permanente, la ruptura fundacional para legitimarse» (Burbano [et. al.], 2010: 11-12).

Una argumentación parecida es la de Mario Unda⁶: «Es como si el gobierno entendiese que la afirmación de su proyecto requiere la desestructuración de las formas de organización social que de una u otra manera llevaron adelante los procesos de movilización social del período anterior, las resistencias al neoliberalismo (...)

⁵ Felipe Burbano es sociólogo, profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y columnista de Diario Hoy.

⁶ Mario Unda es investigador del Centro de Investigaciones CIUDAD.

Tenemos aquí a un gobierno dedicado a deslegitimar la acción política de los movimientos sociales: un gobierno que surgió de la politización de la sociedad, sin la cual no podría haber llegado jamás, ahora está tratando de despolitizar a esa misma sociedad para afirmar su propio proyecto de dominación» (en Burbano [et. al.], 2010: 14-15).

En este panorama, por cierto, la sociedad civil y sus organizaciones están conminadas a redefinir su papel, a reconstruir su discurso y a depurar sus sistemas de trabajo y de captación de recursos, incluso, a replantear su relación con los grupos sociales a los que llegan con sus programas y proyectos de desarrollo. Un Decreto Ejecutivo y su Reglamento buscan, aparentemente, constreñir el ámbito de acción de las organizaciones de la sociedad civil, aunque la ministra de la Política se ha mostrado flexible en la entrevista concedida para este informe, y ha anunciado que en este año 2011 habrá más diálogos y espera llegar a consensos; el caso es distinto con algunos movimientos sociales críticos con la gestión gubernamental —en especial el movimiento indígena—, en los que desde el oficialismo se ve una pérdida de representatividad, mientras se alienta el diálogo con organizaciones alternativas.

Es como si la «silla vacía», el instrumento de participación creado por la Constitución de 2008 —que se analiza más adelante, en este informe—, estuviese fatalmente prohibido a la sociedad civil, a menos que actúe del modo y en los límites que le fije el Estado.

Este es el paisaje antes o después de la batalla. Es posible verlo de las dos formas. Un paisaje que es prolijamente desmenuzado en las páginas siguientes.

UNA CAJA DE HERRAMIENTAS

El «acumulado histórico» y la democracia participativa diseñada por la Constitución de 2008. De la lucha colectiva a la garantía constitucional.⁷

La Constitución Política del Ecuador, dictada por la Asamblea Constituyente de Montecristi, aprobada en referendo, en 2008 –calificada de garantista de derechos ciudadanos– es la expresión escrita de un punto de quiebre en la reciente historia política y social de nuestro país, lo cual le otorga una relevancia histórica muy singular. Es que en esta Constitución se vislumbra un país obstinado en romper con un pasado inmediato altamente discriminatorio, con un Estado débil, al servicio de élites sociales y políticas, y una atmósfera pública afectada por una crónica inestabilidad institucional.

Esta Constitución lleva implícito el diseño de un país inédito, el Ecuador, con un «nueva» democracia que, sin embargo, o inevitablemente, en los hechos se ajusta con dificultades a las condiciones y a los instrumentos diseñados en el plenario constituyente, como si en esto, también, mediara mucha distancia entre la teoría política y las vivencias reales de una sociedad como la nuestra.

¿Qué ha ocurrido con los actores colectivos cuando sus aspiraciones se han convertido en garantías consti-

⁷ Para la construcción de este capítulo contamos con los criterios y opiniones de Alberto Acosta, Luis Alberto Andrango, Carmen Barrera, Margarita Carranco, Dolores Padilla y Nila Velázquez.

tucionales? ¿Cuál es la conducta del Estado, en esta nueva realidad? ¿Acaso, la Constitución es una «camisa de fuerza» para el gobernante? ¿O, lo es para los movimientos y organizaciones sociales? ¿Hasta dónde la letra constitucional es una herramienta progresista, o transformadora, en manos de los actores de la sociedad civil y, por cierto, del Estado, dirigido por un Gobierno que se considera revolucionario, cuyo norte es el llamado socialismo del siglo XXI? Estas preguntas encuentran aquí respuestas sugerentes.

El antecedente social de la Constitución de 2008 —si se prefiere podríamos llamarlo su insumo social— es la demanda colectiva que en los 40 años inmediatamente anteriores expresó aspiraciones de participación real, más allá de las urnas, con la presencia del movimiento estudiantil, del movimiento obrero, del movimiento campesino y el movimiento indígena, cada cual con relevancia en distintos periodos; también, con la emergencia de nuevos actores que planteaban reivindicaciones ecologistas, de género, locales, autonomistas. Una marea de luchas colectivas, ciertamente, que se decantó constitucionalmente con la institucionalización de la participación y la organización colectivas, y la creación de dos nuevas funciones del Estado —Función de Transparencia y Control y Función Electoral— además de las tradicionales de la democracia liberal —Ejecutiva, Legislativa y Judicial—; mientras reconocía, incluso, derechos de la Naturaleza.

En efecto, desde los años 70 del siglo pasado, el Ecuador había sido el escenario de una constante efervescencia colectiva que se expresó en luchas y exigencias de la ciudadanía, individuos y colectividades, movimientos sociales, grupos urbanos, grupos comunitarios, grupos campesinos. Su propósito: convertirse en nuevos actores de una arena pública que se había caracterizado por el discrimin y la hegemonía de partidos

políticos tradicionales. Era un anhelo colectivo, con múltiples manifestaciones de participar en las instancias de decisión a nivel local y nacional. Se trataba de un creciente reclamo para construir «un escenario de expectativas compartidas», en palabras de Alberto Acosta, ex presidente de la Asamblea Constituyente de 2008⁸.

Fue una infatigable apelación desde la sociedad, que arrancó con un gran dinamismo del movimiento sindical y campesino, en torno a las centrales nacionales de trabajadores, y derivó en nuevas formas de reclamo y nuevos protagonistas, con una dimensión política, en el sentido de que se planteaba una abierta confrontación con el Estado. Consciente o inconscientemente, sin que existiera una estrategia acordada en común, o preconcebida, esos protagonistas, buscaban establecer «un nuevo poder desde la perspectiva social». Así lo cree el antropólogo Ricardo Carrillo, quien es docente de la Universidad Politécnica Salesiana (Carrillo, 2003: 3).

«Ha habido una muy buena organización social que ha crecido notablemente en los ámbitos de las mujeres, de los ambientalistas, de los jóvenes, de los grupos étnicos, en diferentes temáticas –opina, desde su propia perspectiva, Dolores Padilla⁹–. Durante este proceso hemos construido un acumulado histórico al que muchos llaman “ciudadanización de la política”, es decir, que la política pasó a ser un ingrediente de nuestras marchas, de la construcción de agendas sobre derechos» (Padilla, 2010: 82).

El primer levantamiento indígena de junio de 1990 constituyó, sin duda, el episodio que con mayor tras-

⁸ Alberto Acosta es economista, profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Fue el asambleísta constituyente más votado, y presidente de la Asamblea Constituyente de Montecristi.

⁹ Dolores Padilla es socióloga y una figura histórica del movimiento de mujeres en el Ecuador.

endencia demostró el apremio que, durante años, venían realizando distintos grupos y fuerzas sociales sobre la democracia ecuatoriana.

Entonces, la sociedad blanco-mestiza, reaccionó con temor y desconcierto, en muchos casos exhibiendo abiertamente prejuicios racistas. Y, por cierto, la llamada clase política demoró en enterarse de lo que era, sin duda, la expresión del cambio social más importante de la segunda mitad del siglo XX, en el Ecuador.

Diez años más tarde, Gonzalo Ortiz Crespo, quien había fungido de secretario de la Presidencia de la República en aquel momento, afirmaba: «Que el 4 de junio (de 1990) las carreteras de seis provincias amanecieran bloqueadas, que no hubiera tránsito de vehículos, personas y carga hacia y desde las ciudades del callejón interandino, que los indios se tomaran edificios públicos en las parroquias y cantones con mayor población indígena, que cercaran las ciudades, no solo era novedoso y sorpresivo — ni las autoridades, ni las fuerzas del orden, ni los medios de comunicación ni los analistas sociopolíticos habían previsto un movimiento de tal dimensión —, sino que era una demostración de fuerza, de unidad, de coherencia, de organización, de motivación. Y era eso lo que resultaba aún más novedoso y revelador de la profundidad que, ante los ojos ciegos de la sociedad, había alcanzado el movimiento indígena. El levantamiento concluyó a los cuatro días, pero cambió para siempre la historia del Ecuador. Un nuevo actor, hasta entonces olvidado y menospreciado, el movimiento indígena, estableció su presencia en la vida sociopolítica del país. Fue entonces, y solo entonces, que la sociedad ecuatoriana se dio cuenta de que los indios existían, estaban organizados y eran capaces de influir decisivamente en la vida del Estado» (en Atupaña [et al.], 2000).

En efecto, la demanda indígena había superado los linderos de la hacienda y del tremendismo de la litera-

tura indigenista, donde se figuraba al indio como un ser vencido históricamente¹⁰: «Cuando se hizo el primer levantamiento, una de nuestras grandes propuestas fue que hubiera participación de los indígenas en el quehacer del país, tanto a nivel local, como provincial y nacional», recuerda Luis Alberto Andrango, alcalde de Cotacachi en la actualidad¹¹.

En la visión del antropólogo Ricardo Carrillo, quien, por cierto, es un activista político vinculado al Movimiento Pachakutik¹², «surgen nuevos actores sociales (jóvenes, mujeres, ecologistas y organizaciones indígenas), sustentan su organización en elementos identitarios sectoriales que sin alejarse de las confrontaciones por transformar la estructura de la sociedad, establecen su ámbito de lucha a partir de la identidad (...) El movimiento indígena y otros actores sociales si bien se constituyen en actores contestatarios, al ser constructores de estrategias buscan establecer un nuevo poder desde la perspectiva social. El protagonismo del movimiento indígena (...) les convierte a partir de los 90 en

¹⁰ En Huasipungo, de Jorge Icaza, escrita en 1934 – la novela que es el arquetipo del gran realismo social y la más leída en la historia de la literatura ecuatoriana – Andrés Chilibinga es una víctima sin redención posible de la dominación a la que los someten el gamonal, el cura y el teniente político. Benjamín Carrión la llamó «la novela del indio ecuatoriano y su injusticia». A mediados del siglo XX, estudios demográficos pronosticaban la desaparición étnica y cultural de los indios en Ecuador.

¹¹ Cotacachi es el cantón de mayor dimensión territorial de la provincia de Imbabura. Tiene cerca de 40 mil habitantes.

¹² Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (1995): «Está integrado por varias organizaciones sociales, como: los indígenas, campesinos, afroecuatorianos, trabajadores públicos y privados, mujeres, jóvenes, cristianos de base, ecologistas, intelectuales comprometidos, etc.» (www.pachakutik.org.ec).

actores principales que dinamizan a las otras organizaciones sociales y construyen nuevos códigos culturales, nuevas reinterpretaciones discursivas y nuevos espacios políticos (...) Los movimientos sociales se constituyen también a partir de exigencias materiales y exigencias de participación política expresadas en el campo de las relaciones sociales que a su vez, redefinen estos espacios. Los movimientos sociales buscan mostrar que sus luchas están conformadas por gente pobre y marginal y su principal objetivo es la lucha por instituir un nuevo tipo de derechos con dignidad y una nueva forma de entender la ciudadanía, a partir de este proceso construyen o entretejen el nuevo sentido de lo cultural y la política» (Carrillo, 2003: 2-3).

El contexto de ese dinamismo social había sido una prolongada inestabilidad institucional por la denominada *pugna de poderes*, entre el Legislativo y el Ejecutivo, a lo que se añadió un factor escandaloso: la corrupción en las altas jerarquías gubernamentales. El derrocamiento de tres gobernantes fue la impronta de la crisis política: Abdalá Bucaram, en 1997; Jamil Mahuad, en 2000; y, Lucio Gutiérrez, en 2005. La destitución de tres presidentes de la República se realizó al margen de las disposiciones y de los procedimientos constitucionales y legales, pero *aparentemente* ello no afectó al orden institucional vigente (Pachano, 2010: 2). «Fue la forma de ejercer la revocatoria del mandato como un derecho ciudadano —dice Acosta—. En el caso de Bucaram, la revocatoria no estaba prevista en la Constitución vigente en ese entonces, pero sí en los casos de Mahuad y Gutiérrez, pues en la Constitución de 1998 ya se había incorporado la revocatoria del mandato. Pero, en los tres casos se afectó la institucionalidad, se rompió la

Constitución». En Montecristi, la revocatoria del mandato fue ratificada como un derecho fundamental.¹³

En 1998, una Asamblea Constituyente¹⁴ había promulgado una Constitución que recogía las reivindicaciones históricas del movimiento indígena y de las mujeres. Tuvo gran importancia el cabildeo que allí realizaron las mujeres con los asambleístas. En la óptica de Margarita Carranco¹⁵, el movimiento de mujeres tuvo una actuación «fenomenal» en 1998: «nuestra vigilia, allí, a la hora de las votaciones, consiguió que conquistáramos todos nuestros derechos, convirtiéndose, esa, en la mejor Constitución en materia de género». Y,

¹³ «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 éstos adopten. Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable»: Art. 61, Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.

¹⁴ Se reunió entre 20 de diciembre de 1997 y 30 de abril de 1998, en Ambato, Quito, Sangolquí (en las instalaciones de la Academia de Guerra del Ejército) y Riobamba.

¹⁵ Margarita Carranco es una feminista que se considera una líder social, nacida en un barrio popular. Ha sido activista en el movimiento de la niñez y en el movimiento de mujeres. Fue concejal de Quito (2000-2008), integrando las listas del ex alcalde Paco Moncayo. Trabaja en dos fundaciones: Tierra Nueva y Nuestros Jóvenes.

Andrango, de su parte, anota que las propuestas indígenas por fin fueron acogidas en esa Constituyente: «se tomaron en cuenta los derechos de los pueblos indígenas, los indígenas pueden ya participar en política como cualquier persona ecuatoriana, con deberes y derechos, los indígenas empiezan a cumplir un papel político y cultural muy importante, y es por primera vez que se reconoce al Ecuador como un Estado pluricultural»¹⁶.

Como resultado de la época neoliberal, en la cual el Estado fue debilitado en algunas de sus funciones, hubo un surgimiento creciente de opciones de participación ciudadana, menciona Acosta. «No es una casualidad, por ejemplo, que las fundaciones y ONG hubiesen aparecido justamente en la época neoliberal. Era una suerte de respuesta de la ciudadanía que se organiza para encontrar salidas a una serie de problemas. Igualmente, junto al movimiento indígena que emerge, se consolidan los espacios municipales y aparecen algunos municipios exitosos: la experiencia de Cotacachi es una de las más interesantes, con Auki Tituaña¹⁷. Entonces, tenemos un proceso acumulado muy importante. Y eso encuentra como punto de llegada significativo el proceso constituyente de Montecristi. Pero, recordemos, el reclamo de la asamblea constituyente no es de años recientes. Fue un reclamo que se formuló ya en el levantamiento indígena del Inti Raymi, en junio de 1990. Luego, la Constitución de 1998 no representó lo que se había esperado. En este acumulado histórico es

¹⁶ «El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico»: Art. 1, la Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

¹⁷ Auki Tituaña fue alcalde de Cotacachi por cerca de 13 años (2006-2009). En las elecciones del 26 de abril de 2009 alcanzó 27,89% de los votos, pero el oficialista Alberto Andrango consiguió 45,85%.

perado. En este acumulado histórico es que se da el proceso constituyente de Montecristi».

Diez años más tarde, el movimiento indígena consiguió que la Asamblea Constituyente definiera al Ecuador como un estado plurinacional¹⁸. Este hecho es, probablemente, uno de las de mayores significación y proyección, pues permite reconocer a 14 nacionalidades indígenas, con territorio e idioma propios –según destaca el alcalde de Cotacachi–, a las que antes de reconocía apenas como etnias: «No se trata simplemente modernizar el actual Estado incorporando burocráticamente lo indígena y lo afro, o favoreciendo espacios especiales para lo indígena, como la educación intercultural bilingüe sólo para los compatriotas indígenas, o constituyendo unidades burocráticas para el manejo de lo indígena. El Estado plurinacional exige asumir y procesar los códigos culturales de los pueblos y las nacionalidades indígenas, tanto como de los otros pueblos: afroecuatorianos y montubios. Es decir, hay que abrir la puerta a un amplio debate sobre este tema para transitar hacia otro tipo de Estado no atado a las tradiciones eurocéntricas. Y en este proceso, en donde habrá que repensar las estructuras e instituciones existentes, hay que construir una institucionalidad que haga realidad el ejercicio horizontal del poder. Esto implica ciudadanizar el Estado, especialmente desde espacios comunitarios como formas activas de organización social. En definitiva, la democracia misma tiene que ser repensada y profundizada» (Acosta, 2010: 7).

¹⁸ «El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico»: Art. 1, Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.

En verdad, hay algún contraste en los dos últimos procesos constituyentes; algo más que un matiz: «¿Qué hicieron en Montecristi los movimientos sociales? A diferencia de 1998, cuando los movimientos sociales que ejercieron presión en la Constituyente fueron pocos pero fuertes, en 2008 las organizaciones sociales se multiplicaron y multiplicaron sus demandas específicas, pero su dispersión fue enorme. Hubo desde organizaciones que exigían que se cumpliera con una obra de riego parroquial, hasta federaciones campesinas que presentaban un articulado completo para la Soberanía Alimentaria. Gran diversidad de actores y gran heterogeneidad de propuestas: esa fue la característica general de la presencia social en Montecristi. También jugaron un importante papel las asambleas locales, los comités de desarrollo local y ONG que han venido trabajando muchos años en el tema de la participación social (provincias, cantones, parroquias), y que promovieron la inclusión de mecanismos de participación ciudadana (presupuesto participativo, veedurías) en la nueva Constitución (...) los resultados superaron las expectativas pues la Constitución de Montecristi incluyó una nueva función del Estado basada en el poder ciudadano: la función de Transparencia y Control Social y la formación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social son evidencias de esos logros» (Bueno y Nieto, 2011: 28)

La idea de la Constituyente de 2008 como «punto de llegada» la comparte Carmen Barrera¹⁹, quien fungió de coordinadora de la Unidad de Participación Social (UPS) de la Asamblea, en Montecristi. «La participación de la gente fue un punto de llegada para generar incidencia en el texto constitucional — afirma —. Inicialmen-

¹⁹ Carmen Barrera es antropóloga, coordina el proyecto «Registro Ampliado de Refugiados» en la Fundación Ambiente y Sociedad.

te lo que teníamos era un desbordamiento de la página Web, con propuestas ciudadanas. Luego, llegaron las cartas al presidente de la Asamblea, personas y movilizaciones de ciudadanos, de un modo vertiginoso».

Sin duda, fue un momento sin precedentes en la historia política más reciente del Ecuador, de insospechada participación ciudadana. Un amplísimo abanico de temas se abordaron en 10 mesas: agua y energía alternativa, biodiversidad y biósfera, descentralización de competencias, integración regional, comunicación, derecho del mar, ecología urbana y cambios climáticos, economía social y solidaridad, modelo de desarrollo y ecosistemas frágiles, modelo extractivo y minería, reforma del Estado, desarrollo urbano, sistema financiero, sistema de representaciones, soberanía cultural, derechos de los migrantes, derechos sexuales y reproductivos, justicia e institucionalidad de género, interculturalidad y plurinacionalidad. Hasta el 8 de julio de 2008 se habían procesado 1 632 propuestas, 58% de ellas se habían presentado a título individual; el resto, con respaldo colectivo (Padilla [et al.], 2008: 11-12).

Se hicieron alrededor de 80 foros ciudadanos en todo el país, en los que se discutían propuestas del texto constituyente. Allí concurrían asambleístas y ciudadanos movilizados y protagonizaban un diálogo directo. «Por eso la Constitución de 2008 es tan garantista y es superprogresista», asegura Barrera. Y, en un segundo momento, cuando ya se redactaban los artículos constitucionales, hubo una presencia permanente de delegaciones ciudadanas realizando cabildeos internos, que se vieron reforzados muy fuertemente con los foros.

«La Constitución de Montecristi es una Constitución ciudadanizada. En cambio, la Constitución de Sangolquí fue una Constitución literalmente acuartelada — opina Alberto Acosta—. En Montecristi recibimos a más 150 mil personas, se presentaron más de 3 mil propues-

tas constituyentes — constituciones enteras o propuestas puntuales, de todo tipo²⁰—, y la Asamblea, que fue epicentro del debate político llegó con las mesas constituyentes a todas las provincias del país. Y, por primera vez, luego de una asamblea constituyente la Constitución fue aprobada en referéndum, lo que permitió recuperar el debate que se había perdido. El saldo es que hay una élite en el Ecuador, gobernante y no gobernante, que tiene una mayor sensibilidad republicana, que ha recogido el tema de la ciudadanía y la participación, aunque en la práctica haya un enorme déficit de ciudadanía, y por eso la participación es el eje transversal de la nueva Constitución».

No obstante, a dos años de distancia, Barrera cree que todo aquello, que, por cierto, implicaba cambios muy profundos en la cultura política del país, con nuevas prácticas y nuevos modelos de relacionamiento político, «se quedó trunco» debido a un «cambio de estilo», a partir de la renuncia de Alberto Acosta, que dio paso a que Fernando Cordero asumiera la presidencia de la Constituyente²¹.

Hay que admitir que no había existido en la historia de la República del Ecuador una Constitución en que se hubiese tratado el tema de la participación con tanta profundidad. El ex presidente de la Constituyente de Montecristi señala que reconocieron tres formas «claras» de democracia: representativa; directa y participativa; y comunitaria. Se reconoció la titularidad de dere-

²⁰ Como se anotó, de esas 3 mil propuestas se llegaron a procesar 1 632. Ver: Padilla [et al.], 2008.

²¹ La renuncia se produjo el 23 de junio de 2008, debido a la presión de la alianza oficialista del bloque PAIS, apremiada por obtener el texto constitucional. La apreciación de Carmen Barrera es compartida por el propio Acosta. No obstante, en 2011, Acosta es probablemente el mayor defensor de la Constitución de 2008.

chos de las personas, de los pueblos y nacionalidades, de las colectividades y de la naturaleza. «Se profundizan muchos derechos que ya estaban en la Constitución de 1998 y, lo nuevo son las garantías», anota. La Constitución rompe con la concepción clásica de los derechos, que priorizaba a unos derechos sobre otros. Muy por el contrario enfatiza su carácter integral, al reconocerlos como interdependientes y de igual jerarquía (Art. 11, numeral 6)²². Por lo tanto, los derechos del Buen Vivir ocupan la misma jerarquía que otros conjuntos de derechos, los que se refieren a derechos de personas y grupos de atención prioritaria, comunidades, pueblos y nacionalidades, participación, libertad, de la naturaleza, y protección. A su vez, este conjunto de derechos tiene un correlato en una sección dedicada a las responsabilidades. (Acosta, 2010: 6). Asimismo, rompe los tradicionales marcos de la división de poderes del Estado de Montesquieu, legislativo, ejecutivo y judicial, al incorporar dos nuevos: el poder electoral y el quinto poder, o poder ciudadano. «Esto es muy interesante pero puede ser muy peligroso, dependiendo cómo se cristalice», advierte Acosta.

La letra de la Constitución de 2008 responde a preguntas clave sobre la participación: ¿Quiénes participan?: ciudadanos en forma individual y en forma colectiva; se amplía la comunidad político-electoral: los jóvenes pueden votar desde los 16 años; también los migrantes y los extranjeros con residencia de 5 años, militares y policías; incluso, los reos sin sentencia. ¿Cómo se

²² «El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía». Art.11, Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.

ejerce la participación?: hay una democracia representativa, una democracia directa y una democracia comunitaria. ¿En qué se puede participar?: La ciudadanía puede participar en la elaboración de las políticas públicas a nivel nacional y local; es decir, en planificación, presupuestación, gestión control y evaluación de esas políticas, en la toma de decisiones y gestión de los asuntos públicos; también, en el control popular de los representantes y de las instituciones del Estado y de la sociedad. La planificación participativa se eleva a un principio constitucional a nivel local y nacional.

Pero, la educadora Nila Velázquez²³ cree que si bien en Montecristi hubo mucha crítica a la democracia representativa, señalando que no era lo suficientemente democrática, que era excluyente «y, por lo tanto, debía haber una democracia participativa que nos incluyera a todos, allí no se discutió lo suficiente sobre qué mecanismos iban a incluirnos a todos y, además, que nos garantizara que en la ulterior vivencia la democracia deviniera realmente participativa. «El problema fundamental es que (en Montecristi) se agotó la participación en el concepto. Y la democracia es una vivencia. Ciertamente es que allí había una teoría, un concepto. Pero, ahora — se pregunta — ¿cómo plasmarlo, a partir de qué? ¿Conoce el Gobierno cómo manejar eso? ¿Qué es la democracia participativa? ¿Cómo, en la práctica, va a manifestarse y va a vivir esa democracia participativa?». Lo dice, pese a que, como se ha dicho, el reclamo popular acumulado recibió por primera vez un reconocimiento y se le confiere una institucionalidad, algo que se considera una de las claves de la Constitución de Montecristi.

El mayor ejemplo de la mencionada institucionalización es el Consejo de Participación Ciudadana (o

²³ Nila Velázquez es, en la actualidad, directora de la Fundación El Universo y columnista de Diario El Universo.

quinta Función): en adelante, las autoridades de control ya no serán elegidas como resultado de acuerdos interpartidarios, sino por la ciudadanía, por intermediación de este Consejo. Este organismo tiene que cumplir, por añadidura, una serie de funciones de veedurías ciudadanas contra la corrupción. Y, se crean los consejos ciudadanos como instancias de deliberación de los grandes lineamientos del desarrollo nacional, en todos los niveles de Gobierno, con participación ciudadana. Se crea la «silla vacía»²⁴ y hay opciones para que los ciudadanos participen en los gobiernos locales. «Todo esto dice la Constitución. La realidad puede ser diferente», reconoce Alberto Acosta.

¿Ha sido positiva esa institucionalización? Margarita Carranco cree que no. «Para mí, institucionalizar la participación ciudadana, fue matarla – dice, tajante—. En Quito, por ejemplo, los barrios han bajado su nivel de participación. La gente está desmovilizada. No sabe qué hacer. No sabe cómo canalizar sus demandas. En la práctica no hay participación ciudadana, porque en la gente hay la sensación que todo está ya hecho y ya está armado: ya nadie quiere ser veedor, ya nadie quiere participar. Más que institucionalizar la participación ciudadana, nos debe preocupar devolver a la ciudadanía con cultura de participación ciudadana».

Es decir, desde Montecristi múltiples espacios de participación quedaron constitucionalmente abiertos pero, en la práctica, no ha existido una apropiación de la sociedad de esos espacios y de esas opciones. En efecto, Margarita Carranco añade que, ahora, la sociedad civil

²⁴ «Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones»: Art. 101, Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.

tiene que *administrar* la nueva Constitución «porque no le pertenece a esta coyuntura, le pertenece a un proceso de vida y de gente que murió demandando, y hemos estado en las calles. No obstante, a la hora de implementarla, me siento ajena. El papel de la sociedad civil es el de apropiarse de la Constitución y ejercerla. Y hay que evitar el error de creerse sociedad civil y Estado, aunque quienes estén en el Gobierno provengan de la sociedad civil y que, por esa condición, consideren que ya no es necesario consultar a la sociedad civil». En similar postura, Dolores Padilla también es categórica: «La sociedad civil tiene un gran rol que jugar en este momento, pues tiene un acumulado histórico y tiene que seguir siendo interlocutora de un Estado fuerte, organizado, que quiere tener toda la concentración posible de poder» (Padilla, 2010: 82). Y, asimismo, Alberto Acosta: «La ciudadanía tiene que apropiarse de la Constitución. La Constitución es una caja de herramientas para construir la democracia: ahí están los derechos, las garantías, las obligaciones. Y es importante ver cómo se promueve la organización popular y la organización ciudadana, abriendo los canales para informar, para concientizar, para legalizar, capacitar y participar. Y hay que seguir fortaleciendo incluso espacios de participación no institucionalizados. Hay el grave riesgo de creer que la participación ciudadana sólo se va a dar en lo que está normado por la Constitución y la ley. De hecho, eso ya está sucediendo en el país, cuando se comienza a criminalizar la protesta social²⁵. Se requiere un ejercicio

²⁵ El abogado y catedrático de la Pontificia Universidad Católica, Juan Pablo Aguilar, dice, a propósito: «Quienes se oponen a la explotación minera saben ya, por ejemplo, que un juicio por sabotaje y terrorismo puede ser la consecuencia de cualquier movilización. Los casos no son pocos y una buena muestra puede verse en la carta que la Federación Internacional y la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos dirigie-

cotidiano, diario de participación, que acompañe los aciertos del poder y que critique los errores o los actos reprochables, para que la democracia no sea únicamente un ejercicio electoral».

De modo que el proceso de participación ciudadana, que tuvo un momento culminante en Montecristi, aparentemente corre el riesgo de morir precisamente a causa de su institucionalización constitucional, como si el remedio hubiese sido peor que la enfermedad. Es una contradicción con tres posibles interpretaciones: el déficit de participación ciudadana en la revolución ciudadana, en estos dos años de vigencia de la Constitución de Montecristi, o se debe a una suerte de apatía ciudadana, o es causada por una falla «estructural» del texto constitucional que, mientras incentiva la participación, al mismo tiempo propicia una forma de Gobierno que concentra el poder político y desplaza de allí a la ciudadanía; o, más bien, se debe al estilo personal, autoritario, del presidente de la República, Rafael Correa.

Alberto Acosta se apega a lo primero: «Podríamos tener un Gobierno totalmente democrático y abierto, pero si la gente no quiere participar, eso no funciona: es un tema de voluntad, de información, de conciencia y de organización», señala. Sin embargo, no deja de preguntarse: ¿Es posible que las asociaciones de ciudadanos y ciudadanas den un piso de participación estable capaz de reemplazar a los partidos políticos? ¿Hasta

ron en febrero de 2009 al Grupo de Trabajo de la ONU sobre detenciones arbitrarias: órdenes de prisión en Morona Santiago y Azuay y procesos en curso en esas provincias, en Pichincha e Imbabura, muestran que no nos encontramos frente a casos aislados sino ante una clara y consistente política de gobierno para sancionar penalmente la protesta y, aunque en uno de los procesos se ha obtenido una sentencia absolutoria de primera instancia, en otro el resultado ha sido la condena de los enjuiciados»: Aguilar, 2010: 2.

qué punto esta visión ciudadana va de la mano de una cierta posición post ideológica de la política? Es que se crítica a la política y queremos que el ciudadano haga política –subraya–. ¿En qué instancias de la sociedad quedaría la función de agregación de intereses que, en teoría, es lo que representan los partidos políticos? ¿Bastan para la participación ciudadana los ciudadanos y ciudadanas aislados? ¿Y las organizaciones sociales?²⁶

En todo caso, Nila Velázquez teme porque la frustración debilite además el concepto de democracia participativa. «No estamos educados para el ejercicio de la ciudadanía, no tenemos cultura política. No estamos listos. Por eso es que los autoritarismos prenden. A la larga resultó al revés de lo que se esperaba en Montecristi y la garantista Constitución de 2008. Pero, toda garantía necesita un garante. ¿Quién es el garante en este caso?», se pregunta.

Y, Margarita Carranco añade: «Este Gobierno tiene un estilo que no es el correcto para esta Constitución. Interviene donde no debe intervenir. Y eso es lo que le mata a la confianza de la ciudadanía. El liderazgo del presidente Correa, autoritario, vertical, violento, retrocede nuestros avances de lucha del movimiento de mujeres para descartar, para decodificar estos liderazgos y estas formas. Esto se ha vuelto un estilo: algunos alcaldes y ministros están actuando igual». De su parte, Dolores Padilla acusa directamente al modelo de Gobierno, mientras exhibe su temor de que todo esto fortalezca una ideología de sometimiento: «Mientras por un lado queremos redistribuir el poder, porque esa es una práctica de vida, que viene desde hace años, hay un modelo, no solo un estilo de Gobierno, que concentra el poder. Pesa un liderazgo absolutamente improvisado,

²⁶ Acosta advierte que estas preguntas ya las ha formulado Franklin Ramírez, quien es profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

de gran calidad, que está imponiendo una gestión concentradora y fuertemente autoritaria. Para mí, el mayor efecto de ese modelo autoritario es que está fortaleciendo la ideología de la subordinación, de la obediencia en una dimensión grave: ahí hay un límite entre política y ética, que también es clave».

ENTRE LA COOPTACIÓN Y EL MIEDO

El nuevo escenario para el diálogo de la sociedad civil y el Estado. De la letra de la Constitución a los procesos reales²⁷.

Desde finales de 2008, en la vivencia democrática real, el diálogo de la sociedad civil y el Estado se encuentra condicionado por un Gobierno que desconoce progresivamente cualquier atisbo de un sistema político no estatal, lo cual lo conduce a negar — abiertamente, o no — el interés público que encarnan movimientos sociales y ONG, y que, además, es una condición estatutaria de su existencia. De modo que, asimismo, las posibilidades de participación en la vida pública se ven condicionadas por los límites que pone el Estado a lo público, en cuya visión es su competencia exclusiva la rectoría como política pública, mientras la única fuente de legitimidad proviene de las urnas. Y, entonces, por arte y destreza de la lógica del poder, toda forma de reclamo (en fin de cuentas, la protesta es una forma radical de participación) se descubre criminalizada por el discurso oficial y acosada por fiscales y jueces que, por lo demás, conservan poca, si no escasa, independencia frente al Ejecutivo.

Esto quiere decir que en el Ecuador se viene presentando una tensión entre los afanes de estatizar la participación social o colectiva, con organizaciones sociales en cuya historia y cultura tiene un valor

²⁷ Para la construcción de este capítulo recurrimos los criterios y opiniones de Margarita Carranco, Rafael Carriel, Ruth Hidalgo, Simón Pachano, Amelia Ribadeneira, Francisco Rhon, Humberto Salazar, Doris Soliz y Nila Velázquez.

indiscutible la autonomía de los poderes públicos. Por cierto, es fácil suponer que esto no contribuye a dibujar el mejor escenario posible para el diálogo entre la sociedad civil y el Estado, lo cual era una aspiración ideológica, ética, moral e histórica de los *visionarios* que escribieron los contenidos más *subversivos* de la Constitución, en Montecristi.

Por eso, nos preguntamos: ¿Cuáles han sido las consecuencias de que las demandas de participación se hayan consagrado como garantías constitucionales desde 2008? ¿Cómo articular las abundantes prescripciones que contiene la Constitución para la participación ciudadana y las posibilidades reales de diálogo? ¿Es la llamada quinta Función del Estado la forma adecuada para dotar de mecanismos reales y efectivos a la participación ciudadana? ¿El ejercicio que se ha realizado en los dos últimos años de esas garantías constitucionales, han traído como consecuencia un fortalecimiento de la sociedad civil?

Desde el lado oficial, existe la percepción que han aumentado los espacios de diálogo. «Lo que ocurre es que queremos ver diálogo igual a consenso o unanimidad. Hay diálogo, pero no tenemos una cultura de construir consensos, acuerdos; el acuerdo está satanizado. Pero, estamos en ese aprendizaje, que es un cambio de cultura política, que pasa por inclusión real. Se crean condiciones de diálogo cuando la gente siente que hay inclusión real; pero cuando se abren espacios pero la gente no ve satisfechas sus aspiraciones, obviamente que hay el conflicto», sostiene Doris Soliz.

Para la superministra de la política, aunque se diga lo contrario, sí hay nuevos espacios, «muy interesantes», de gestión gubernamental, que facilitan el diálogo, pero no en el sentido político más clásico. «Por ejemplo — menciona — ahora todas las autoridades locales hacen los gabinetes provinciales, van rotando por los cantones

y barrios –ese, en Quito, es un nivel de diálogo bastante interesante y concreto del alcalde y sus concejales con la población, sobre la vida cotidiana de la gente y sus problemas, pero con profundidad–. Ahí hay un antes y un después. Después del presidente Correa y su estilo, nunca más la gente va a aceptar un gobierno centrado en Quito, donde el presidente no vaya hasta el último cantón, no coma con la gente, no dialogue, no les oblique a los ministros a estar ahí, atendiendo, o les llame públicamente la atención. En eso hay una serie de rupturas culturales bastante significativas: las autoridades ante la población, rindiendo cuentas, hablando, escuchando; además, nos suben a un sistema de planificación, ante el cual hay que rendir cuentas».

«Creo que el procesamiento de las leyes es bastante dialogado y participativo, unas veces con más éxito que otras: los de la ley de Aguas y el de Comunicación se congelaron, pero el Código Orgánico de Reordenamiento Territorial fue exitoso, así como la Ley de Educación (con interlocutores tan difíciles como el MPD y la UNE)²⁸ y la Ley de Educación Superior, luego de una discusión muy compleja con las universidades. Entonces, diálogo no es igual a consensos totales. Me parece que la sociedad ecuatoriana está en el momento de construir horizontes compartidos, que no hemos tenido», argumenta.

Pongámoslo en perspectiva: la Constitución de 1998 que, como la de 2008, fue fruto de una crisis política, incorporó plataformas e ideas provenientes del movimiento popular. La CONAIE ya ha hecho su levantamiento en 1990 y en los años siguientes protagonizará más movilizaciones mientras cohesiona una propuesta programática que se va a verter en la Constitución. De

²⁸ MPD: Movimiento Popular Democrático. UNE: Unión Nacional de Educadores.

ahí que la de 1998 sea una Constitución a la que se considera muy avanzada en términos de derechos sociales, políticos y culturales. Una década después, la Constitución de 2008 reafirmó y amplió las garantías. Pero, a diferencia de la precedente, la Constitución de 2008 no estuvo contextualizada por movimientos sociales fuertes: los movimientos sociales ya se habían debilitado.

«Lo que ocurre en 2008 es una eclosión formidable de todas estas perspectivas creadas y desarrolladas por las organizaciones de la llamada sociedad civil – sostiene Francisco Rhon²⁹–. Y esto va a hacer que, si bien en Montecristi hubo una abrumadora presencia de propuestas, la gran mayoría de ellas carecieron de esta condición de provenir de un movimiento social, es decir, de una demanda generalizada por una parte importante de la sociedad. Pero, es cierto, las ONG³⁰ de ecologistas son las que tuvieron mayor presencia, así como los defensores de los derechos e identidades sexuales»

Quizás a eso se deba que, aun cuando en Montecristi el espíritu de legislador pudo pretenderlo de otro modo, en la Constitución de 2008 hay una concepción que conduce, en los procesos reales, a la estatización de la participación. Rhon piensa que eso se debe a que las ideas de la participación no surgieron de una cuestión académico-política profunda, por lo que aquella ha terminado estatizada, «y este es el caso del quinto poder», al que, por lo demás, él llama «el Frankenstein de la Constitución». Y, apostilla: «Hemos colaborado a la destrucción del sistema de partidos, sin crear otra forma alternativa de expresión política e institucional».

²⁹ Francisco Rhon es sociólogo, director ejecutivo del Centro Andino de Acción Popular, CAAP.

³⁰ En adelante, se usan las siglas ONG en referencia a Organizaciones No Gubernamentales y/o a Organizaciones de la Sociedad Civil.

«En efecto, el Consejo de Participación Ciudadana es la estatización de la participación», comparte Amelia Ribadeneira³¹. Ella considera, con razón, que este organismo es producto de la gran desconfianza colectiva en los partidos políticos y en el Congreso. «Sus representantes se eligen con la misma lógica con que se eligen las autoridades en general, y son ciudadanos con características que podríamos llamar ideales —dice—. Son los impolutos, los elegidos para que viabilicen la participación, pero, además, llegan con otros mandatos supremos: transparencia, control de la corrupción, viabilizar los debates públicos y nombrar autoridades, lo que significa entrar en el juego de la política y el poder. ¿Cómo estas tres cosas se mezclan en una sola institución? De modo que, advierto, el Consejo todavía no termina de nacer o nació muy debilitado».³²

Esos consejeros tienen que pensar en cómo transformar el Estado (puesto que la transparencia y el control de la corrupción implica esa transformación) y eso lo tienen que hacer con participación ciudadana. «Hemos tenido alrededor de un millar de inscritos para formar las veedurías para elegir fiscal y el Consejo de la Judicatura. Pero, ¿cómo logran las veedurías incidir en los procesos? Eso, ni siquiera se ha pensado todavía», comenta.

³¹ Amelia Ribadeneira, comunicadora social, es parte del equipo técnico del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; columnista del Diario oficialista El Telégrafo.

³² El quinto poder del Estado se vio disminuido, en los hechos, con la convocatoria a consulta popular que el presidente de la República, Rafael Correa, entregó a la Corte Constitucional, el 17 de enero de 2011. El Consejo de Participación debía elegir el Consejo de la Judicatura, que, a su vez, debía conformar las Cortes; pero, con la consulta, el presidente buscaba atribuciones para intervenir —«meter las manos», dijo— en la Función Judicial.

Lo cierto es que Ecuador vive profundos procesos de cambio, si no creemos que asistimos a una revolución ciudadana, sí es posible admitir que es una revolución institucional. «Estamos viviendo un cambio importante, un cambio de época en el tema de democracia que plantea un desafío y demanda un cambio de actitud para todos –dice Ruth Hidalgo³³–. Tenemos una Constitución Política rica en herramientas de participación ciudadana; se han creado organismos que supuestamente quieren garantizar la participación ciudadana, como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social –un quinto poder del Estado, que siendo “del Estado”, ya no iba a ser de la ciudadanía y tampoco iba a controlar al Estado con un grado de independencia suficiente para que ese control sea efectivo–. Y, a la luz de la Constitución, han surgido nuevos reglamentos: la Ley de Participación Ciudadana, el Reglamento General de las Veedurías (con una hoja de ruta por donde los ciudadanos pueden caminar hacia una actividad de control social). Sin embargo, la buena nueva de la participación ciudadana no llega a impulsar la ciudadanización de la política –con la que siempre soñamos–, porque los tiempos políticos en el Ecuador, a partir de la Constitución de 2008, van mucho más rápido que la manera en que la ciudadanía se llega a empoderar».

En la apreciación de Hidalgo, la Constitución de Montecristi, producto de un ejercicio democrático «estupendo, que pocas veces se ha dado, donde se abrió la posibilidad de que las organizaciones fuesen escuchadas» es, en consecuencia una Constitución garantista, de avanzada, «lo que filosóficamente es muy bueno». Pero,

³³ Ruth Hidalgo es abogada, doctora en Jurisprudencia, docente universitaria y mediadora de conflictos. Ha sido directora ejecutiva del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. Es directora ejecutiva de la Corporación Participación Ciudadana-Ecuador.

una vez aprobada, al afrontarse la reestructuración del Estado de Derecho que exige, rápidamente empieza a operativizarse lo dispuesto en la Constitución, con un a sucesión rápida de eventos democrático. Ante eso, dice la directora de Participación Ciudadana, «tenemos una ciudadanía que apenas terminaba de aprobar una Constitución, y ya se enteraba de que hay herramientas de participación, pero no alcanza aún a empoderarse al mismo ritmo de la institucionalización del nuevo Estado. Hay allí un lógico desequilibrio, un desfase que no fue previsto, porque se sobreentendía que la ciudadanía iba a surgir paralelamente con la institucionalización; y eso no ocurre, porque en un país como el nuestro las personas están muy preocupadas por satisfacer sus necesidades. Este desfase tenía que ser suplido, o evitado, por parte de los organismos del Estado, porque una Constitución Política tan ambiciosa como la nuestra, en términos de participación y ciudadanía, plantea también un desafío enorme a la gobernabilidad, que es generar estamentos y organismos que abracen el contenido de la Constitución, para empoderar al pueblo: lo cierto es que ha faltado el empoderamiento ciudadano y una “alfabetización” en ciudadanía, desde el Estado. Para operativizar todas las garantías que plantea la Constitución, se necesita un Gobierno profundamente tolerante, abierto al diálogo, profundamente democrático que entienda lo que es el consenso, la discusión, y sobre todo la toma de decisiones con el pueblo; y que respete la libertad de expresión sin temerle al control social. De acuerdo con la Constitución y con la Ley de Participación Ciudadana, este país debería ser el “plan piloto” de un cogobierno entre la ciudadanía y el Estado, pero eso no está pasando. Al no contar con un Gobierno tolerante, que tiene un particular estilo de gobernar, con un liderazgo que va truncando los cami-

nos de la ciudadanía, se presentan los conflictos que vemos».

En la práctica, es verdad, la participación no está entendida como algo que es propio de la ciudadanía, sino como algo que debe regular el Estado. «Para eso precisamente se constituyó la denominada Función de Transparencia y Control Social, o quinto poder —es el criterio Simón Pachano³⁴—. El problema que hay en eso, además de la estatización, es que el principal organismo de esa función del Estado, que es el Consejo de Participación Ciudadana, se constituye de una manera que no asegura la participación, que no expresa una participación real de organizaciones o movimientos sociales, y tampoco hay en ello la expresión de la voluntad ciudadana».

El gran «descubrimiento» que hay en la elección popular es el de la expresión de la voluntad —anota el profesor de la FLACSO—. Y justamente por eso se cuenta la mayoría para saber cuál es su voluntad. ¿Cómo lograr que estos organismos expresen la voluntad popular? Ahora, es muy difícil encontrar una respuesta, por lo que considera que al crear ese Consejo se ha producido más bien un retroceso democrático.

En 2007 y 2008, el Ecuador vivió un escenario de lo que se puede llamar crisis de los movimientos sociales y una suerte de relanzamiento de otras formas de la acción política. Por ello, a juicio de Francisco Rhon, no se puede afirmar que la Constitución de 2008 es el resultado de una forma orgánica de participación, «y esto va a ser su más alta debilidad». ¿Quién la defiende? ¿Quién defiende lo que dispone la Constitución que no sean aquellos ilustrados visionarios de una nueva sociedad, que responden finalmente a perspectivas

³⁴ Simón Pachano es sociólogo, profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO; columnista de Diario El Universo.

individuales? —se pregunta—. «Nadie defiende las garantías consagradas en 2008, ni siquiera las que tendrían que ver con los derechos de la naturaleza o con la institución del amparo constitucional, que es la garantía más importante».

A juicio del director del CAAP, la inserción de esos derechos y garantías en el texto constitucional «se debió a una combinación de iniciativas académicas con el neoconstitucionalismo, según el cual las personas nacen con derechos —algo contrario a la doctrina anterior, donde el Estado concede, cede y actúa sobre los derechos de las personas—. Ahora, el Estado es un acuerdo de los ciudadanos para explicitar y defender sus derechos; y, se conforma desde los derechos de los ciudadanos, y no al revés. Así, la Constitución debía fundamentalmente garantizar los derechos: dado que ya existen no hay que nominarlos, resta hacer que sean posibles y operativos».

De modo que esta Constitución requiere de un avance académico, de un consenso de los profesionales y operadores del Derecho, que acepten esta juridicidad, y muchos juristas ecuatorianos —los más prestigiosos, en particular— se han manifestado reacios a admitirla³⁵.

³⁵ El jurista, maestro universitario y columnista de El Comercio, Fabián Corral B. es uno de ellos: «La Constitución encierra paradojas que tenían que explotar. Algunos lo advertimos hace rato. Su contradicción esencial está en que, al tiempo de incursionar en la retórica garantista, fortaleció como nunca antes al poder. Mientras en la ciudad Alfaro unos escribían los principios y suspiraban por la gente, otros articulaban la fuerza del Estado, blindaban la planificación a ultranza y armaban un sistema fundado en la obediencia de los hombres y de las instituciones. Y hubo, por cierto, de los otros, los que no acaban de definirse si por el Estado intervencionista o por los individuos inermes frente a la burocracia», en El Comercio, 31 de enero de 2011.

Con esa lógica, es desde el Estado que se organiza la sociedad, lo cual querría decir que en el propio texto constitucional están las bases para evitar la efectiva participación de la ciudadanía.

Por ello, Francisco Rhon ve que estamos frente a un problema «muy serio», que sigue siendo el cómo avanza democráticamente la sociedad, el cómo la sociedad asume sus derechos. «Sólo así es posible pensar en otras formas de participación, porque estas mediaciones llamadas ONG, muy probablemente, después del decreto oficial que debe venir, estarán en condición de exterminio³⁶. Ahora, el movimiento indígena y otras formas de expresión social están acusados de sabotadores y terroristas, algo que no lo hicieron ni las dictaduras militares. La Constitución abrió un camino ideal de cómo podrían ser las cosas, pero el poder real lo está desmontando».

Pese a ello, hay otros aspectos en la Constitución que pueden ser considerados avances. Por ejemplo, toda la conformación de veedurías ciudadanas sobre las autoridades elegidas, lo cual lleva a la rendición de cuentas, que es parte de la democracia representativa, pero que exige un grado de participación: la ciudadanía, activa, tomándole cuentas a sus representantes. Es el caso de los instrumentos que constan en el Art. 100 de la Constitución³⁷, aunque queda por ver cómo funcionan

³⁶ Paco Rhon se refiere al «Proyecto de Reglamento de personas jurídicas de derecho privado con finalidad social y sin fines de lucro», preparado en la Presidencia de la República y anunciado a las ONG hacia finales de 2010.

³⁷ «En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para: 1. Elaborar planes y

en la realidad, y cómo se elegirán a los representantes de la sociedad. Pachano advierte que el problema es que se otorga a estas instancias (veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios) las funciones que ya tienen las autoridades elegidas. «Se sobrepone a la democracia representativa (que expresa la voluntad de la gente) una instancia que no sabemos cómo se va a conformar, pero que tiene las mismas funciones».

El otro elemento de este tipo de participación es el de la «silla vacía», ya mencionado en el capítulo anterior: «Es necesario ofrecer condiciones de igualdad para todos los grupos y en general para todos los ciudadanos interesados en un tema determinado. La silla vacía debe ser entendida como un procedimiento estrictamente democrático, del que pueden hacer uso todos los ciudadanos que lo deseen, sin impedimentos de ninguna naturaleza — señala Pachano—. Adicionalmente, deberán estar claramente definidas las atribuciones de las personas que hagan uso de este recurso, especialmente en lo que se refiere al alcance de su derecho. Idealmente, la silla vacía debería ser un espacio de expresión de las diversas posiciones que existen en torno a un tema determinado, de manera que

políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo. 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía»: Art. 100, Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.

no puede ser adjudicada a una sola persona u organización. Además, la silla vacía debe ser entendida como un espacio en que los diversos sectores de la sociedad exponen sus respectivas posiciones acerca de un tema determinado, de modo que no debe ser una modalidad de definición de políticas. En estricto sentido, es una instancia de *lobbying* o de cabildeo, mas no de toma de decisiones. Esto quiere decir que las personas que hagan uso de ella tendrían voz para incidir en las decisiones, pero no tendrían voto para la toma de la decisión final». (Pachano, 2010: 30-31) ¿Dónde radica el problema? En que la ulterior Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, de abril de 2010³⁸, dispuso que habrá una organización

³⁸ «De la silla vacía en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados.- Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones. La convocatoria a las sesiones se publicará con la debida anticipación. En las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, se determinará la persona que deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés de la comunidad, quien se acreditará ante la secretaría del cuerpo colegiado. Su participación en la sesión se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los gobiernos autónomos descentralizados. La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y voto. En el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar su voto. No obstante, si no se lograra llegar a consenso alguno, en el tiempo determinado en la sesión, solo serán escuchadas sin voto. El gobierno autónomo descentralizado mantendrá un registro de las personas que solicitaren hacer uso del derecho a participar en la silla vacía, en cual se clasificará las solicitudes aceptadas y negadas»: Art. 77: Ley

que ocupe la silla vacía, o la que llega primero o la que logra que se le autorice ocuparla, con el agravante que le otorga voz y voto. No debería tener voto y en la silla vacía se debe exponer las distintas posiciones ciudadanas, sólo con voz.

Y, respecto a las tres formas de democracia directa o semidirecta, que normalmente se reconocen en un régimen representativo –la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato y la consulta popular–, el Ecuador tiene una larga historia de vigencia de esas instituciones.

La consulta popular existe desde la Constitución de 1967, y el Ecuador es el segundo país de América Latina en recurrir a consultas populares (el primero es Uruguay). En nuestro caso, hemos apelado muchas veces a consultas. La cuestión es que aquí la iniciativa radica tanto en la ciudadanía como en las autoridades, y nunca la ciudadanía ha impulsado una consulta. «Algunos tratadistas dicen que la consulta debe ser un privilegio de la ciudadanía, porque las autoridades ya cuentan con suficientes facultades y atribuciones, recuerda Pachano. La Constitución uruguaya, por ejemplo, sólo le faculta a la ciudadanía. En todo caso, esto lleva a que haya dos tipos de consulta: una, en la que la ciudadanía es pasiva y es consultada; y, otra, en la que ejerce su derecho a proponer una consulta. A la vez, la consulta tiene otras dos diferencias, de acuerdo con los efectos que produce: si su efecto es vinculante, se convierte en plebiscito; si es simplemente una sugerencia, en referendo. Esta diferencia es importante. Por ejemplo, en la Constitución de 1998 la iniciativa ciudadana terminaba en un mandato no vinculante (que fue el caso de las consultas por las autonomías).

Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, de abril de 2010.

Y, la revocatoria del mandato, está vigente en el Ecuador desde 1998: Ecuador era uno de los dos países de América Latina que tenían revocatoria para cargos de nivel nacional, hasta el nivel de diputados nacionales. Pero, en Montecristi, se amplió su ámbito al cargo nacional más alto, que es la Presidencia de la República³⁹.

Luego, en cuanto a la iniciativa legislativa, en Ecuador este recurso está vigente desde 1979. Se la ha utilizado en una sola ocasión: cuando la ONG Corporación Participación Ciudadana impulsó la Ley de Control del Gasto Electoral⁴⁰.

«Otro aspecto a tomar en cuenta es el que hace referencia a la participación en el ejercicio de los derechos, como los que se encuentran en el capítulo del Buen Vivir⁴¹. En este campo es imperioso despejar cualquier posibilidad de que se condicione el beneficio de esos derechos (y en general de todos los derechos) a la participación de los ciudadanos. El incentivo a la participación que busca la Constitución —y que, en consecuencia, debe también expresarse en las leyes— no debe llevar a convertir la participación en una condición de acceso a los derechos. Por encima de cualquier otra consideración debe prevalecer la concepción de

³⁹ Mientras se redactaba este informe, la Corte Constitucional decidió suspender los pedidos de revocatorias, atendiendo a una demanda de la Asociación de Municipalidades del Ecuador. El argumento: que la aplicación de ese derecho ciudadano requiere de una reglamentación y de una reforma del Código de la Democracia, lo que es potestad de la Asamblea Nacional.

⁴⁰ La Ley Orgánica de Control de Gasto Electoral y Propaganda Electoral de Ecuador fue aprobada por el Congreso Nacional el 14 de marzo de 2000.

⁴¹ Título VII. Régimen del Buen Vivir. Art. 340 al 415, Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.

universalidad de los derechos, en el sentido de que todas las personas, tanto las que participan en la vida pública como las que no lo hacen, son sujetos plenos de esos derechos y nada se los puede despojar. La participación debe ser entendida en este aspecto como un elemento de apoyo para la vigencia y para el perfeccionamiento de los derechos pero no como una condición para su vigencia». (Pachano, 2010: 31)

Aparentemente, en el Gobierno hay un espíritu vanguardista, que encuentra inevitable el dejar aliados en el camino de su revolución ciudadana. La justificación ideológica es una razón histórica encarnada en el liderazgo de Rafael Correa —el socialismo del siglo XXI—, en la legitimación que confieren las urnas y en la reivindicación del Estado para superar lo que el presidente de la República llama «larga noche neoliberal».

Doris Soliz⁴², lo ha expresado de esta manera: «El proyecto político de la revolución ciudadana no tiene dudas sobre la importancia de incorporar las demandas y agendas de los movimientos sociales en su programa de gobierno. Sin embargo, en este momento, algunos de ellos muestran limitaciones para enfrentar el reto de la construcción del cambio social que la mayor parte de la sociedad ecuatoriana demanda. En los ochenta y noventa, los movimientos sociales desplegaron una serie de repertorios de acción colectiva que movilizaron profundamente a la sociedad ecuatoriana. Sus demandas y acciones se enfrentaron de forma reiterada al sistema neoliberal que pretendió instaurarse en el país. Esta dinámica allanó el camino para el proceso actual de cambio planteado por la revolución ciudadana y que — sin duda — ha contribuido significativamente en la defi-

⁴² Como se ha dicho ya, cuando se redactaba este informe, Doris Soliz fungía de ministra de Coordinación la Política del Gobierno de Rafael Correa. En realidad, «superministra» de la política gubernamental.

nición de la Constitución y de la nueva institucionalidad estatal y sus políticas (...) La diversidad de movimientos sociales en el país se ha expresado en un flujo reiterativo de luchas sociales y políticas: por la tierra, el ambiente, los derechos y la igualdad de las mujeres, la vivienda, el reconocimiento de la identidad, la educación y participación, el trabajo o en contra de la explotación. De entre todos, el movimiento indígena, en los noventa, logró expresar sus demandas de reconocimiento de la identidad y de la redistribución de los recursos en términos de justicia integral. El movimiento indígena logró superar la perspectiva particularista y avanzar hacia una perspectiva universalista, expresada en la decidora frase: *Nada solo para los indios*. Sin embargo, cabe preguntarse ¿por qué ante esta oportunidad histórica de construcción del Estado plurinacional y de la sociedad intercultural, como lo prevé la Constitución, al menos una parte del movimiento indígena parece negarse a este desafío? Los movimientos sociales pueden crear oportunidades políticas pero no son infalibles: en ciertas circunstancias, dado lo interactivo del proceso, pueden equivocarse y crear oportunidades para los oponentes o las élites. Los significados compartidos, los símbolos e ideologías son elementos que median entre las oportunidades políticas y los elementos organizativos. Movimientos “exitosos” consiguen trasladar en políticas públicas sus eslóganes y símbolos, mientras que movimientos “perdedores” son confinados a una zona oscura de la historia y marginados» (en Buzetto [et. al.], 2010: 101-102).

La interpretación de Nila Velázquez es radicalmente distinta: «Lo que está sucediendo es que incluso se está matando el concepto de democracia participativa. Se sigue manteniendo la exclusión en los niveles de decisión. Hay cosas que ya están decididas. Entonces la gente no siente que su opinión sirve realmente en las

instancias de decisión y de Gobierno. La participación es una cosa gradual que hay que ir trabajando entre todos. Ahora lo que se está haciendo es un simulacro, lo cual es perjudicial porque produce frustraciones sobre la democracia».

Curiosamente, la falta de diálogo y participación contrasta con los avances en lo social, que se han vivido en el Gobierno de la llamada revolución ciudadana, en especial en salud y educación. Margarita Carranco: «Reconozco en este Gobierno tres políticas: la de salud, la de educación y la de protección. Lo vivo de cerca: las dos fundaciones en que trabajo pasaron a ser fundaciones prestadoras de servicios al Estado⁴³, en una circunstancia en que el Estado, por fin, asume la política pública que debió haber encarado históricamente y que había sido tomada por las ONG. Creo que el papel de la sociedad civil, ahora, es el de trabajar junto al Estado en la construcción de políticas públicas, para universalizar los derechos fundamentales de los ecuatorianos. Estoy de acuerdo con que se depuren las ONG pero, no obstante, el Gobierno se equivoca en el proceso de transición para la depuración: son tan duras las rupturas que, en lugar de motivar la participación de las ONG en contribuir como prestadoras de política pública, las están matando».

Por añadidura, el miedo: Rafael Carriel⁴⁴, con amplia experiencia en el trabajo de protección de derechos de la niñez y adolescencia, encuentra que en las organizaciones sociales ahora se está generalizando un miedo «bastante fuerte». Él lo expresa así: «Sentimos que hay un deseo de controlar, de cooptar todos los espacios, de negar la participación y, así, por ejemplo, el movimiento de niños, niñas y adolescentes ha sido

⁴³ Esas fundaciones son Tierra Nueva y Nuestros Jóvenes.

⁴⁴ Rafael Carriel es presidente del Foro de la Niñez.

golpeado. Luego de que plantearon la necesidad de tener una vida pública, en el espacio del Estado, los consejos consultivos de niños, niñas y adolescentes empiezan a dejar de ser espacios de la sociedad civil. Ha existido un proceso de cooptación que ha dividido a los chicos, inclusive de la manera más burda, otorgando recursos a los consejos consultivos para que se separen del movimiento, debilitándolo, haciendo que los chicos comenzaran a pelearse, aun pagando sueldos a adolescentes. Esto ha pasado en este último año (2010). En el caso de las ONG de niñez y adolescencia hay miedo de perder recursos, porque se cierran las fuentes de financiamiento, porque muchas tienen convenios con el Gobierno, miedo de ser sancionados los días sábados (en los «enlaces» presidenciales), amén de que muchos de sus representantes están en el Gobierno: no pueden cuestionar al compañero que está en el Gobierno, porque en cualquier momento puede volver a su ONG. Todo eso ha ido debilitando el movimiento de niñez y adolescencia».

Aunque en el proceso constitucional de Montecristi se registró una participación ciudadana masiva, Carriel indica que allí hubo una invisibilización de algunos temas de niñez y adolescencia. Luego, ya en el ejercicio de esos derechos y garantías, el experto asegura que se han ido cerrando las fuentes de financiamiento, mientras prosiguió la invisibilización del tema de niñez y adolescencia: «Todos los esfuerzos que se hicieron por construir los consejos cantonales de niñez y adolescencia han quedado trunco», afirma.

De su parte, Nila Velázquez argumenta que con la Constitución de Montecristi no sabemos qué es la sociedad civil. Estima que en aquella Constituyente no

se trabajó lo suficiente sobre el llamado Tercer Sector⁴⁵, por lo que, según la educadora y columnista, no hay un diagnóstico de lo que realmente aporta al país. «Por ejemplo, la Junta de Beneficencia de Guayaquil es una organización privada, sin fines de lucro; pero, ¿se tiene clara conciencia del aporte de la Junta y de lo que pasaría en Guayaquil si desapareciera? –se pregunta–. Habría que hacer una real evaluación de la contribución de este sector, para poder construir mejor su relación con el gubernamental. Yo, como ciudadanía puedo organizarme para participar en el desarrollo del país, no sólo porque el Estado no tenga recursos, sino porque tengo derecho a hacerlo. Por cierto, cumpliendo requisitos básicos: tener claro los objetivos y rendir cuentas a la sociedad. En el Ecuador hay suficiente experiencia de trabajo de las ONG, aceptadas, admitidas, registradas en distintos ministerios, que aprueban los estatutos; pero, creo que las ONG no deben rendir cuentas a un organismo del Estado, a menos que manejen dineros del Estado. Yo justificaría plenamente que, concluido un año calendario, las ONG pronuncien un informe público, no solo en cuanto a lo económico, sino al trabajo realizado, porque finalmente las organizaciones de la sociedad civil trabajan con la confianza de la ciudadanía, porque hay una garantía

⁴⁵ El Tercer Sector está formado por organizaciones privadas-no gubernamentales (ONG), con formas propias de auto-gobierno, sin distribución de excedentes entre los miembros y creadas voluntariamente, independientes de gobiernos locales, regionales y nacionales, así como de organismos internacionales. Jurídicamente adoptan diferentes estatus: asociaciones, fundaciones, corporaciones, cooperativas, entre otras. Se excluyen las organizaciones políticas partidistas y las religiosas. El tercer sector convive con los sectores público y privado.

constitucional de derecho a asociarse, a agruparse con fines lícitos».

A propósito, Humberto Salazar⁴⁶ ve muchas «tensiones» en el tema de la participación y de la relación de la sociedad civil y el Estado. «La primera tensión surge en torno a qué es y qué no es sociedad civil. Para unos es la expresión de la bondad pura; para otros, de la maldad pura. Pero, en este momento, es importante señalar que la sociedad civil no sólo está conformada por asociaciones y organizaciones como una expresión concreta, sino que también es una noción que se refleja en discursos. ¿Cuál es el discurso de fondo que viene desde el Estado? Su discurso tiende a mirar la sociedad civil primero como un colectivo de organizaciones que lo que buscan es el lucro sin fin», explica. Así, la reglamentación que se anuncia apunta a regular un conjunto de asociaciones, cuya naturaleza, en el discurso oficial, es lucrar, violar la norma para obtener beneficio particular. «Esto nos dice que la política pública se va construyendo con una perspectiva de buenos y malos», afirma.

Ahora bien, ¿debe ser política la sociedad civil? «Los griegos —recuerda Salazar— miraban la civilidad sin hacer diferencia entre el ejercicio civil y la política: ser ciudadano era sinónimo de hacer política y el Estado era la más grande de las asociaciones, que tenía como propósito el bienestar de todos. Pero, aquí y ahora, el Estado ecuatoriano señala una frontera para la participación de las organizaciones de la sociedad civil: en el reglamento que se anuncia, una causal de disolución de una ONG es el proselitismo político. Pero, ¿hasta dónde, en qué punto, una organización que defiende derechos rebasa o no esta frontera? Desde la

⁴⁶ Humberto Salazar es sociólogo, coordinador del Sistema de Planificación, Monitoreo y Evaluación de Fundación Esquel, y consultor

perspectiva de este Estado, la política es un bien exclusivo de los actores políticos y no de los actores sociales, algo que no sólo afecta a las ONG, sino también a los movimientos sociales, a las asociaciones de defensa de derechos».

Asimismo, las organizaciones sociales comparten con el Estado la finalidad pública, desde lo privado, lo cual marca una distancia con lo estatal. «Eso es importante ponerlo en mesa, porque el Estado lo que dice en este momento es que lo público es sinónimo de estatal. No reconoce la existencia de un sistema público no estatal, lo cual constituye una paradoja. Frente a eso, el gran problema está en tratar de construir una definición de la sociedad civil en oposición a lo que sería el Estado y el mercado. El carácter de privado, también lleva a las organizaciones de la sociedad civil a establecer relaciones de mercado. Muchas de las ONG participan de los círculos de cooperación y son relaciones de mercado», explica Salazar, y añade: «La noción de sociedad civil es histórica. Por ejemplo, Tocqueville⁴⁷ definía a las organizaciones de la sociedad civil o a las asociaciones como instrumentos para velar por el funcionamiento de la democracia contra el despotismo. En la década del 60, en nuestro país, se las veía como instrumentos para activar derechos; y, en los 90, como organizaciones articuladas a la visión del Estado mínimo, actores que ejecutaban las políticas de los organismos multilaterales».

Salazar considera que el Gobierno del presidente Correa va construyendo no sólo una relación con la sociedad civil, sino también una noción sobre ella, va definiéndola qué es, mientras la ha despojado de su relato, que era la defensa de derechos.

⁴⁷ El francés Alexis de Tocqueville (1805-1859) es considerado un precursor de la sociología clásica.

Ahora bien, ¿dónde está la sociedad civil? ¿Dentro o fuera en la relación con el Estado?, pregunta Humberto Salazar. «Este Gobierno plantea que está adentro — responde—. Por eso, en el reglamento lo que propone es que las ONG sean una suerte de apéndice de la administración pública, bajo una relación de jerarquía». Es el momento de mirar un episodio de nuestra historia republicana, sugiere el experto: «Este modelo vende la idea de que estamos construyendo el futuro, que es diferente a ese pasado irracional del que venimos. Pero, lo que estamos viviendo ya lo hemos vivido antes. Pensemos si no en la conformación del Estado liberal, en 1905, en los procesos de expropiación social, cuando la Iglesia controlaba la educación y la asistencia social. Por medio de la Ley de Manos Muertas, el Estado expropió los bienes de la Iglesia y asumió la rectoría de la educación y de la asistencia social. Ahora, con el Gobierno de Rafael Correa, es parecida esta etapa de afirmar la rectoría como política pública, a partir de una redefinición del espacio de lo público, donde el Estado reivindica que él toma las decisiones, y lo hace sustentando en la visión de que está construyendo el socialismo del siglo XXI, como gran paradigma». A propósito, Francisco Rhon alimenta la crítica: «¿Por qué el Estado tiene que definir a la sociedad civil? La democracia está en el ágora. Fuera de ella, no hay democracia. Sólo en el momento que se produce el escenario existen los actores; si esto es así, ¿porqué el poder define la existencia a la sociedad civil? En rigor, el momento que el Estado define a la sociedad civil, ella deja de existir, porque su esencia es contraponerse al Estado —no revolucionarlo, necesariamente— y ese ha sido el papel de los movimientos sociales».

Otra tensión importante —volvemos con Humberto Salazar— es la que se produce entre los principios y los procedimientos, que buscan sustentar el poder hacia un

proyecto político con fines específicos. «El Gobierno privilegia los elementos procedimentales de la democracia: el voto, la mayoría, el interés general. En la escena pública, en muchos casos, se sacan los procedimientos para garantizar fines, sin que importen los principios de la democracia». Y, por último, él identifica una tensión entre lo que es la deliberación y el proyecto. «¿Debemos deliberar o debemos obedecer? La vía de la deliberación significa abrir el procesamiento de las diferencias y tomar decisiones inclusivas, que afectan las perspectivas particulares del proyecto político. Por eso, constantemente se recurre a la política de la obediencia, con la justificación de que el pueblo ha entregado un legado, que hay que sostener, sin discusión». Así, él cree que este modelo tiende a la constitución de formas autoritarias de gobierno, que se justifican en esta visión de legitimidad que da el respaldo en las urnas. «Por eso, este modelo requiere ir constantemente a las urnas, busca afanosamente el procedimiento del voto», concluye.

CRISIS, ESQUIZOFRENIA Y SORDERA

¿Cómo se vive la transición? Los desafíos que se les plantean a la sociedad civil y al Estado.

Luego de que se modificó radicalmente el esquema jurídico-político del Ecuador, al entrar en vigor Constitución diseñada por la Asamblea Constitucional de Montecristi, y aun desde antes, se escenifica una disputa de la esfera de lo público⁴⁸. Por un lado, el Gobierno del presidente Rafael Correa, empeñado en reivindicar ese espacio para el Estado y, por otro, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, que ven con cierto desconcierto cómo se va entorpeciendo su trabajo e —incluso— se pone en duda su propia existencia. Lo cierto es que no encuentran el fortalecimiento que esperaban si se plasmaban las conquistas sociales, incorporadas a la letra de la Constitución como garantías de participación e instrumentos democratizadores.

En esta disputa la iniciativa la lleva el Gobierno del presidente Rafael Correa, que se ha encontrado con una sociedad civil débil, naturalmente variopinta, con organizaciones que enfrentan el dilema de la desaparición o la cooptación por la políticas que emanan del Ejecutivo. Esta tensión es descrita de muchas formas por quienes fueron entrevistados para que ofrecieran su diagnóstico del estado del diálogo de

⁴⁸ El presidente Rafael Correa asumió el poder el 15 de enero de 2007. La Asamblea Constituyente sesionó en Montecristi del 30 de noviembre de 2007 al 25 de julio de 2008. La Constitución fue aprobada por referendo el 28 de septiembre de 2008, y entro en vigencia el 20 de octubre de ese año.

del estado del diálogo de la sociedad civil y el Estado, en este período que hemos calificado de transición⁴⁹. ¿Por qué el diálogo no funciona en nuestro país como un mecanismo de convivencia? ¿Por qué no hemos encontrado un sistema de generación de acuerdos? ¿Existen mecanismo prácticos y eficientes para dialogar? ¿Inciden de algún modo en el diálogo social los nuevos estilos de liderazgo político? Las cuestionas planteadas en esos interrogantes llevan a un análisis que también halla en el Estado una incapacidad para responder a las demandas de participación, una limitación que no podrá superar si no cuenta con el concurso de la sociedad civil. Pero, en el Estado eso no tiene preeminencia y, más bien, a partir de una crítica a las ONG, se han dictado Decretos Ejecutivos y un proyecto de Reglamento que ha aumentado la tensión entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno. Hay, se dice, una suerte de sordera («se oye pero no se escucha») en el Estado, lo cual, naturalmente, es un obstáculo para que fluya el diálogo.

Hay quien cree que esto se debe a una suerte de *esquizofrenia* de la Constitución, que promete la participación y hasta la institucionaliza, mientras deja suficiente espacio para que cuajen políticas, instrumentos y hasta gestos autoritarios en el poder público. Mientras, la criminalización de la protesta y las demandas colectivas (tema ya mencionado en el capítulo precedente), va consiguiendo la desmovilización social y la regeneración de formas de dominación propias de un viejo sistema patriarcal las que, por cierto, han permanecido larvadas en la cultura social de los ecuatorianos. No obstante, no se escatiman autocríticas en las organiza-

⁴⁹ Para la construcción de este capítulo recurrimos a los criterios y opiniones de Carmen Barrera, Orazio Bellettini, Boris Cornejo, Ruth Hidalgo, Milton Luna, Esperanza Martínez, Doris Soliz y José Tonello.

ciones de la sociedad civil: No hemos practicado lo que hemos predicado».

El panorama no es el más auspicioso para la ONG y los movimientos sociales que, ahora, están forzados a replantear su trabajo y exigir un «ambiente habilitante», a repensarse como espacios de naturaleza privada con fines públicos y como mecanismos de transferencia de recursos y de generación de soluciones en los sectores más necesitados o preteridos –menos ideología y más soluciones tangibles para las economías individuales, según algunos–, a depurarse, a recuperar el discurso social –que ha sido apropiado por el Estado– y hasta a generar una narrativa propia, que la permita reconocerse y, al país, redescubrir a las ONG. ¿Es posible trabajar con el Estado sin convertirse en simples oferentes de servicios? ¿En estas circunstancias, es factible consolidar la independencia de las ONG para propiciar una sociedad civil fuerte? Estas preguntas también se responden en las páginas que siguen.

«La Constitución de 2008 significa la cosecha de décadas de siembra de organizaciones de la sociedad civil, que se plasmaron como una Constitución garantista que formaliza un concepto usado por los académicos, como Nuria Cunill: lo público no es sólo lo estatal⁵⁰. Este es un concepto revolucionario, porque normalmente las sociedades democráticas occidentales, por el crecimiento del estado de bienestar, han tendido a que lo público sea cooptado por el Estado. La mejor muestra de aquello es Europa, donde lo público no estatal es reducido a lo mínimo, porque el Estado abarcó muchísimas competencias, funciones, roles, en detrimento de

⁵⁰ Nuria Cunill Grau, politóloga chilena, consultora internacional, investigadora de la Universidad de Chile.

la sociedad civil —quien lo dice es Orazio Bellettini⁵¹—. La Constitución de 2008 reconoce eso, cuando dice que la ciudadanía tiene el derecho a participar en todo el ciclo de la política pública, en la gestión de lo público, lo que está diciendo es que lo público no es sólo lo estatal, y así lo reconocemos».

No obstante, en apariencia, hay problemas que se originan en el propio texto de la Constitución, por cierta *esquizofrenia* constitucional, según Bellettini: «La gran mayoría de las instituciones que incorpora son democratizadoras, en el sentido de que distribuyen poder — porque las decisiones públicas ya no sólo se van a implementar y a decidir de arriba hacia abajo, sino que igual fuerza tiene lo que viene de abajo hacia arriba— también hay instituciones concentradoras de poder, que reducen la participación. Digamos que es una Constitución con rasgos de esquizofrenia importantes» — afirma—. Y el director de Grupo Faro pone de ejemplo el que la Constitución redujese el tiempo para el debate del Presupuesto General del Estado de tres meses a un mes, «con lo que no le redujo ese tiempo a la Asamblea Nacional, sino a la sociedad». Bellettini considera que nadie puede organizar en un mes un conversatorio sobre la Pro Forma que envía el Ministerio de Finanzas, y lo dice porque lo han intentado en su Fundación. «No lo hemos logrado porque, además, el Ministerio entrega la Pro Forma al borde de cumplir el plazo o durante las fiestas de Quito. Y, el Presupuesto es una de las instituciones donde, todos sabemos, se expresan las preferencias políticas e ideológicas, y allí se concentró el poder, se recortó la participación. El propio asambleísta Velasco así lo reconocía. “Nos equivocamos”, decía, mientras

⁵¹ Orazio Bellettini es ingeniero agrónomo, director de la Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades - Grupo Faro.

se quejaba del plazo que tenía la Comisión de Presupuesto de la Asamblea para aprobar el Presupuesto⁵², “un plazo impensable para emprender en un proceso mínimo de deliberaciones”. Otro ejemplo –indica Bellettini– está en la prohibición del uso de transgénicos, excepto cuando el presidente disponga lo contrario. En un tema tan complejo como este, concentra en una persona la decisión final⁵³. De modo que convivimos con la tensión entre instituciones concentradoras y democratizadoras de la Constitución, y esa tensión se activa de uno u otro lado, dependiendo de lo que el poder va definiendo como prioritario. Manejar esta tensión constituye el primer desafío del nuevo escenario de relaciones entre Estado y sociedad».

En medio de esa tirantez, parece evidente que, para el Gobierno de Rafael Correa, únicamente el Estado está en capacidad crear y desarrollar políticas públicas, lo cual conduce a una pregunta inevitable: ¿Revolución ciudadana, sin sociedad civil?

Por cierto, la pregunta apunta a una cuestión compleja, o demanda una respuesta que exige mirar con proyección histórica la nueva realidad, en la interpreta-

⁵² Se refiere a Paco Velasco, ex asambleísta constituyente y asambleísta de Pichincha, por Alianza PAIS, presidente de la Comisión Legislativa del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control.

⁵³ «Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente, y sólo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrán introducir semillas y cultivos genéticamente modificados. El Estado regulará bajo estrictas normas de bioseguridad, el uso y el desarrollo de la biotecnología moderna y sus productos, así como su experimentación, uso y comercialización. Se prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales»: Art. 401: Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.

ción de Milton Luna⁵⁴: «El gran telón de fondo es un fortalecimiento de la iniciativa desde el Estado, particularmente el Ejecutivo, con un debilitamiento agudo de la participación tan interesante que venían teniendo los gobiernos seccionales —municipios, consejos provinciales, juntas parroquiales—, por ejemplo, en el tema educativo. Y, de otra parte, estamos asistiendo a un momento muy sui géneris en la historia social del siglo XX, a una crisis de la organización y de la expresión de la denominada sociedad civil, y de los grandes movimientos sociales. En cada década del siglo XX hemos tenido en el Ecuador la presencia del movimiento obrero, del movimiento campesino, del movimiento estudiantil, luego, del movimiento indígena. Pero en la década del 2000 asistimos a una aguda crisis del movimiento indígena, la eclosión de ciudadanía inorgánica —aunque muy interesante—, pero, desde 2006 en adelante, por varias circunstancias, entre ellas la presencia de un Gobierno que se apropia no sólo de tesis sino que acoge a cuadros de las ONG, dando cuenta de un debilitamiento también de otras instancias de la sociedad civil. Es decir, asistimos a un vaciamiento del discurso y de falta de iniciativa política de la sociedad civil y, al mismo tiempo, de crisis de organización, propia de la confluencia de esta serie de factores y de otros adicionales. No obstante, para hacer una revolución ciudadana se requiere de más Estado y de más sociedad civil, paralelamente. De más Estado y mejor Estado, de más y mejor sociedad civil. Un trabajo conjunto entre sociedad y Estado, pero con independencia, con diálogo permanente. Los 90, y los inicios de los 2000, ante la inestabilidad política y un cierto debilitamiento del Estado, sectores de la sociedad civil, particularmente ONG de diferentes

⁵⁴ Milton Luna es historiador, coordinador nacional del movimiento Contrato Social por la Educación.

tendencias – hay que suponer que bienintencionadas – intentaron copar y reemplazar al Estado, lo que produjo una confusión de roles en la sociedad civil, y de la cooperación internacional, inclusive. En algunos casos, ello sirvió para evitar que en muchos sectores de la población se deterioraran sus condiciones de vida, de educación y de salud. Pero, de otra parte, a veces con una perversa intencionalidad, desde el modelo anterior, neoliberal, se modificó este concepto de sociedad civil organizada – con un fuerte componente político, contestatario, ideológico –, para convertir a ciertos sectores de ONG y de la sociedad civil únicamente en oferentes de servicios. Se produce una distorsión, una cooptación previa, y comienza a haber una funcionalidad; de alguna manera se privatiza la sociedad civil. Eso continúa bajo otras formas, hasta hoy. Creo que esa es una de las causas del debilitamiento de ciertos sectores de la sociedad»⁵⁵.

Una cosa es con violín, otra con guitarra. Lo confirma la diferencia que encontramos den el punto de vista de los actores gubernamentales: Doris Soliz enriquece el debate al negar aquello de que se intente hacer una revolución ciudadana sin sociedad civil. La pregunta que ella preferiría hacer es: ¿Hay crisis de representatividad en los movimiento sociales? «Lo digo así, aun cuando la palabra crisis me suena muy fuerte –acota–. Lo que sucede es que, por un lado, hay formas de representación ciudadana y social que están muriendo, mientras otras están emergiendo. Aquí quiero tocar el tema indígena: ahora que estuvimos en el Gabinete, en Imbabu-

⁵⁵ En 2010, en el Ecuador había un registro de 50 558 organizaciones de la sociedad civil. El dato detallado, que incluye una distribución provincial, consta en: Bueno y Nieto, 2011: 17; su fuente es www.sociedadcivil.gov.ec

ra⁵⁶ —un escenario riquísimo en interculturalidad y liderazgo— veía líderes indígenas destacados, elegidos en procesos electorales, como Mario Conejo⁵⁷ y Luis Alberto Andrango, que propiciaron reuniones con empresarios indígenas y con jóvenes indígenas que no tienen nada que ver con la CONAIE ni con el discurso de ECUARUNARI⁵⁸. Les pregunté si a ellos les dice algo el discurso de esa dirigencia. Su respuesta: “no nos representa”. Quiero decir: movimiento indígena no es igual a CONAIE; hay allí una crisis de representación muy fuerte, no hacia nosotros, porque ellos han cerrado esa vía. Me di cuenta que a los dirigentes de la CONAIE no les interesaba el diálogo con el Gobierno. Recordemos que yo fabriqué el acuerdo de octubre de 2009⁵⁹: nos sentamos en el Palacio Nacional, sacamos el Decreto Ejecutivo — pese a que el presidente era más escéptico —, pero la CONAIE era ya muy sectaria, nunca permitió incluir a la FENOCIN, a la FEI y a la CONFENIAIE⁶⁰ en

⁵⁶ Se refiere al Gabinete itinerante de 11 de febrero de 2011, celebrado en Cotacachi. La entrevista con Doris Soliz, para este informe, se realizó el 22 de febrero de 2011.

⁵⁷ Mario Conejo Maldonado, primer alcalde indígena de Otavalo. El movimiento Pachakutik lo ha tildado de «inconsecuente». En *El Ciudadano*, periódico digital del Gobierno: «Somos capaces de organizarnos para reclamar nuestros derechos, también deberíamos ser capaces de organizarnos para producir» (27 de junio de 2010): www.elciudadano.gov.ec

⁵⁸ ECUARUNARI: Confederación quichua; del quichua, o kichwa: Ecuador Runakunapak Rikcharimuy (Movimiento de los Indígenas del Ecuador).

⁵⁹ El infructuoso diálogo entre el Gobierno y el movimiento indígena se dio entre octubre de 2009 y febrero de 2010, tras las protestas por la Ley del Agua y contra la explotación minera. Fracasó, con acusaciones mutuas entre las partes.

⁶⁰ FENOCIN: Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras. FEI: Federación Ecuatoriana de Indios, histórica organización vinculada al Partido Comunista del Ecuador. CONFENIAIE: Confederación de

el Decreto. Hay muchos otros interlocutores indígenas porque el movimiento indígena no es homogéneo. Por ello, Mario Conejo me decía: “Para nosotros, el dilema es cómo sobreviven nuestros textiles y nuestra economía, que da 25 mil empleos. Por ello, nosotros no estamos en el debate ideológico de la CONAIE”. Desde que la Constitución recoge el Estado plurinacional, la CONAIE hace su mayor contribución: que el país se lea como un país intercultural y plurinacional. Pero, luego, no sabe dar más pasos hacia adelante. La semana anterior tuvimos un diálogo muy interesante de las once nacionalidades amazónicas con el presidente Correa; cada nacionalidad trajo el Plan de Vida, a través de sus Consejos de Gobierno (que son la suma de sus organizaciones internas)⁶¹. En ese Plan, debidamente presupuestado, señalaban sus necesidades de cada una de las políticas (salud, educación, etc.) para cuatro años. Ellos querían un diálogo directo con el Gobierno. Para mí, esa reunión sellaba otra pérdida para la CONFENIAE y la CONAIE, que se han convertido en organizaciones gremiales. Si usted va al Estado plurinacional, lo lógico es que los interlocutores del Gobierno sean las nacionalidades y ellas no pasan por esa dirigencia de la CONAIE, quieren

del Ecuador. CONFENIAE: Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana.

⁶¹ El encuentro se celebró en el Palacio Nacional, el 17 de febrero de 2011. Según el Ministerio de Coordinación de la Política, por las nacionalidades amazónicas participaron Edwin Hernández (Cofán), Blanca Grefa (FICCKAE), José Janeta (Organización Fonakisa), Germán Freire (Nacionalidad Achuar), Alexandra Proaño (Nacionalidad Andora de Pastaza), Jaime Shuango (Comunidad Kichwa de Loreto), Hugo Pillahuaje (Nacionalidad Siona), Alfredo Viteri (Consejo Kichwa de Pastaza), Bartolo Ushigna (Zápara), Alfredo Pitiur (Organización Shuar del Ecuador), Luis Kuash (Fed Shuar de Pastaza), Justino Pihuaje (Nac. Secoya), Pedro Enkeri (Hoaurani) y Alfredo Gualinga (Shiwiar).

un diálogo directo. La CONAIE siempre ha estado muy marcada por los quichua y a todas las nacionalidades amazónicas no les dice nada. Una de las cosas que insistían con fuerza es representación directa de cada nacionalidad. Sería muy esquemático decir que se cerró el diálogo por el lado del Gobierno: nosotros estamos buscando los diálogos con los actores sociales, pero en mi caso encuentro que hay unos interlocutores que han perdido legitimidad».

La visión de la ministra Doris Soliz es muy severa. Según ella, «todos los estudios muestran que los movimientos sociales cumplen un rol al posicionar demandas —o malestares de la sociedad, como dicen algunos— pero, una vez que son atendidas, muchos movimientos se descolocan. Esto le pasa a la dirigencia de la CONAIE que, sin el discurso de 500 años, que le ha posicionado, ahora sin el discurso ambiental o de la resistencia, no logra pasar a la propuesta. Si vemos el manifiesto de Ambato, del año pasado, de los 21 puntos, eso ya es la descolocada total⁶²: desconocen al pre-

⁶² La Asamblea extraordinaria de la CONAIE se reunió en Ambato, el 25 y 26 de febrero de 2010, tomó 21 acuerdos y resoluciones, entre ellas: Rechazar y responsabilizar «al Gobierno Nacional por el proceso sistemático de división, xenofobia, odio y racismo, persecución implementado desde todas las instancias del gobierno nacional en contra de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, lo que atenta los principios y derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de los pueblos indígenas». Uno de los considerandos dice: «Demandar al gobierno de la “revolución ciudadana” y del “socialismo del siglo XXI” por no haber modificado el Estado Colonial y seguir fortaleciendo el modelo neoliberal capitalista, traicionando al pueblo ecuatoriano, a las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos y montubios». El texto completo en: <http://jjecuarunari.org/portal/Resoluciones%20Asamblea%20CONAIE%20en%20Ambato>

sidente, desconocen a todo, sin una propuesta para la sociedad, cuando toda la década de los 90 el movimiento indígena fue propositivo. Luego de que lograron de que todas sus demandas fueran acogidas en las Constituciones del 98 y del 2008, no saben caminar, se fincan en el particularismo, ahora se quedaron sin discurso pues está cooptado por la sociedad, de interculturalidad habla todo el mundo... entonces, ¿cómo van a recrearse?»

Por cierto, desde la óptima del Ministerio de la Política, existe una enorme carencia de propuestas alternativas: «Los partidos y movimientos deben ahora erigirse con ideas y propuestas para la sociedad. Pero si se dialoga con ellos, se constata que únicamente defienden privilegios. Por eso, repito, sí podríamos hablar de una crisis de representación, pero no en el sentido negativo, sino una crisis que tiene que dar cabida a que surjan cosas nuevas por la vía de organizaciones sociales, por la vía de una ciudadanía individual, valiosa, que es la que hay que reivindicar y por la vía de nuevas organizaciones políticas».

Al reflexionar en torno a esta cuestión, Ruth Hidalgo, de Participación Democrática, reconoce que las organizaciones de la sociedad civil enfrentan un desafío enorme. para las organizaciones de la sociedad civil. «Al ser la Constitución el resultado de un movimiento ciudadano importante, provocó que mucha gente de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil se sintiera adherida psicológicamente a los principios del Gobierno de Rafael Correa, y decida dar su contingente a los organismos del Estado —dice—. Objetivamente, esto no es malo, mientras idealmente el funcionario técnico pase a formar parte del Gobierno y mantenga su posición de sociedad civil —lo que significaría que se convierte en ejecutor de las luchas sociales pasadas—. Pero, lo que vemos es que ese tipo de fun-

cionarios ya no defiende en el Gobierno posiciones de la sociedad civil, sino que cumple una agenda política. De modo que quedamos las organizaciones de la sociedad civil con un desafío mucho más grande, mientras se van recomponiendo: hay gente que ha salido del Gobierno, ha repensado su rol y todo esto nos ha obligado a repensar el papel de nuestras organizaciones, lo cual es muy positivo; también nos a forzado a plantearnos un salto cualitativo: si, hace diez años, la sociedad civil se movilizaba, realizaba protestas y plantones, hoy la Constitución nos obliga a ser mucho más técnicos, a plantearnos un nuevo rol y buscar caminos de contacto con el Estado. Aunque es difícil dialogar con el actual Gobierno, esta situación exige plantearnos la incidencia política, una actividad que ha estado lejana a nuestra actividad. Esto abundará en una maduración de las organizaciones de la sociedad civil y llevará a reformular nuestra relación con el Estado, porque si buscamos una democracia efectiva, es importante que existan organizaciones que se preocupen de lo técnico y de la asistencia económica para los más pobres —por qué no con ayuda del Estado—, pero también es importante, en aras del control social, del garantismo, del *check and balance* que tiene que haber en una sociedad democrática, que existan organizaciones que se dediquen precisamente al control social, que siempre será politizado. Pero, para ello, el Estado debe estar abierto a tratar con la sociedad civil, como un contrapeso».

No obstante, insistamos: Si para desarrollar políticas públicas la única legitimidad posible es la que se origina en las urnas, ¿para qué escuchar al otro? Boris Cornejo plantea esta situación de la siguiente manera: «Dado que el Gobierno tiene una mayoría absoluta en todos los poderes del Estado ganada en sucesivas elecciones, daría la impresión de que no le hace falta la opinión del otro, de que no necesitan del otro para gobernar. Al

parecer la legitimidad del gobierno ganada en las urnas le confiere un elevadísimo nivel de representación de las mayorías nacionales, que hacen innecesaria las opiniones de otros actores de la sociedad. Esto se ha hecho evidente en varias etapas del Gobierno. Hay un diálogo formal en donde, por ejemplo, a propósito del debate de algunas leyes, en torno a las cuales la sociedad se pronuncia, se oye pero no se escucha, no se acepta ni se digiere las opiniones del otro», dice.⁶³

Por supuesto, no siempre fue así, como ya se ha mencionado en páginas anteriores de este informe. En la Constituyente se comenzó a caminar con un estilo en el que se debía perseverar, de acuerdo con Carmen Barrera, quien cree que aquella orientación se debió potenciar y optimizar, «porque estaban dadas las condiciones para un proceso participativo, de diálogo con la sociedad», quien añade: «Tenemos una sociedad que se movilizó y llegó a un punto en que entregó sus propuestas a la Asamblea. Pero, luego de ello, lo que constatamos es una desmovilización absoluta. Creo que desde el Ejecutivo no hay una comprensión progresista, abierta de ejercicio del poder. El enfoque político que hay es muy conservador. Esto limita la relación Estado-sociedad, marcada por una forma de relacionarse más jerárquica, más controladora, más vertical»⁶⁴.

El pensamiento de Cornejo es parecido, en este aspecto: «En un primer momento hubo una apertura, un esfuerzo por recoger opiniones diversas. Ese primer momento ocurrió en la Asamblea de Montecristi, donde se manifestaron muchas propuestas ciudadanas. Pero,

⁶³ Boris Cornejo es economista, vicepresidente ejecutivo de Fundación Esquel.

⁶⁴ Carmen Barrera es antropóloga, coordina el proyecto «Registro Ampliado de Refugiados» en la Fundación Ambiente y Sociedad. En la Constituyente de Montecristi fue coordinadora de la Unidad de Participación Social.

también fue un proceso ritual, formal, porque, aparentemente, los temas de fondo para la nueva Constitución ya los tenían predefinidos. Yo estuve en Montecristi, concurrí allí con una propuesta. Y, la verdad es que se cumplió con el ritual. Nos recibieron, fuimos tratados educadamente, una comisión nos escuchó. Pero eso no tuvo ninguna consecuencia real en el momento de considerar esas propuestas ciudadanas. Así, veo que la mayoría de nudos críticos que tiene el país se pretende resolverlos desde el poder constituido, sin abrir espacios para generar opciones, para discutir propuestas o hacer frentes comunes que tomen en cuentas otras voces y opiniones que, sin duda, pueden aportar magníficas ideas frente a problemas estructurales complejos, cuya posibilidad de solución rebasa las capacidades de cualquier actor que actúe de manera aislada. Frente a los crecientes desafíos del momento nacional e internacional actual, no hemos visto esfuerzos por incorporar las visiones de actores diversos como son los maestros, los sindicatos, los indígenas, las organizaciones sociales y las ONG, las cámaras de la producción, los ambientalistas, los comunicadores, etc.», sostiene el subdirector de Esquel.

En la visión de Esperanza Martínez⁶⁵, es también reprochable este panorama post-Montecristi: «Hay el ejercicio de una gran sordera. No creo que hay diálogo. Ha habido un proceso acumulado, histórico, de movilizaciones desde la sociedad, en donde se han colocado temas, agendas, visiones. Desde ese espacio “exterior” se avanzó mucho en el Ecuador. Hubo distintos procesos, algunos muy articulados, movimientos muy consolidados, y otros que han marcado muchos avances desde el punto de vista más conceptual, más teórico, más

⁶⁵ Esperanza Martínez es bióloga con maestría en auditorías ambientales, dirige la campaña «Amazonía por la vida», en Acción Ecológica, de la que ha sido presidenta.

de ideas. El Ecuador es un país que se destacó por esto; de hecho, muchas de las ideas novedosas que hay en el mundo han salido del Ecuador. Y, cuando digo ideas novedosas, incluyo algunas de carácter ambiental sobre las que hemos trabajado nosotros, como un grupo ecologista más. El Ecuador es un país que empezó a dar una lucha ambiental, una lucha por la naturaleza ligada a los derechos de las comunidades y de las personas, podemos decirlo, de manera anticipada: se empezó a conocerse el tema de los impactos ambientales y los problemas subsecuentes con las historias del Ecuador. Y, por eso, no es que sea gratuito que en nuestro país surjan los derechos de la naturaleza, por ejemplo, o propuestas de cómo encaminar a los países y al Mundo a sociedades post petroleras. El Ecuador avanzó mucho en movimientos de personas, en movimientos de procesos, movimientos de ideas, movimientos de aspiraciones que no son estatales. Y, entonces, la Constituyente de Montecristi fue un momento donde hubo una práctica muy democrática de escuchar a las distintas corrientes y posiciones y un difícil intento de aterrizar en posiciones comunes sobre cosas que tenían procedencia tan distinta. Así, el proceso constituyente avanzó mucho como ejercicio democrático y en derechos y en sus garantías, particularmente los ambientales. Y, en los temas de participación se lograron algunas cosas maravillosas, digamos, como el reconocimiento del derecho a la resistencia, que era una cosa básica para que los ecologistas o para que las personas de las comunidades, porque estaban enfrentando megaproyectos de gobiernos o empresas, que se reconociera como un derecho a resistir era por lo que habíamos peleado años. Pero, más allá de que se reconozcan como derechos en la Constitución, han sido prácticas sostenidas en la sociedad civil».

Esperanza Martínez critica, como otros, la institucionalización de la participación: «En la Constituyente

se intentó hacer algo que no estoy segura si era lo más sano, si estábamos maduros, si era lo correcto, si era el tiempo: institucionalizar esa participación, porque la participación es algo que mientras está por fuera del Estado es una fuerza, un motor externo que entiende, se alimenta, se nutre, crece, baja, se cambia; pero cuando se trata de formalizarla, esa diversidad de la que provenimos, se muestra como una debilidad. En ese proceso de institucionalización no teníamos mucha historia, no había un precedente como para que podamos decir qué era bueno y qué era malo. Sospecho que la institucionalización ha sido negativa, porque nos ha dejado sin las fortalezas que teníamos desde los movimientos sociales y porque han convertido en un ejercicio tecnocrático algo que es de profundo carácter político y social».

Entretanto, Milton Luna describe como una paradoja el hecho de que se vaya debilitando la sociedad civil bajo un régimen que se ha consolidado con sucesivas victorias en las urnas, y ha mantenido una inusual aprobación popular: «Asistimos a un debilitamiento del tejido social, de mayor fractura en la sociedad civil, de un enorme debilitamiento de las grandes organizaciones sociales y una suerte de crisis de identidad en muchos sectores, aunque en los dos últimos años veo una suerte de recomposición organizativa e ideológica, que ha ido de la mano de un cierto descubrimiento del carácter y de la forma y de algunos de los contenidos del Gobierno de Rafael Correa. Es un tema de concepto que se expresa en un estilo de gobernar que se expresa, al menos luego de 2008 —al momento de la transición de la norma discursiva a la construcción de la institucionalidad— vamos observando una tendencia muy fuerte desde el Ejecutivo a reducir el espíritu y los espacios participativos que tiene la Constitución, por un espíritu concentrador y de acumulación de poder — señala—. Ese espíritu híper concentrador del aparato

del Ejecutivo se ha puesto en evidencia en la construcción y aprobación de una serie de leyes, implica una tensión ideológica y política en la práctica, en el momento en que comiencen a implementarse las nuevas normas con ese espíritu».

Asimismo, Luna considera que concepto que operó en el diseño del Consejo de Participación Ciudadana es completamente burocrático por lo que, en su criterio, la gente ha concursado para participar en él como si lo hiciera por merecer un empleo del público como cualquier otro⁶⁶. Y, en cuanto a la organización social, ciudadana, afirma que ella «se vacía». «El vaciamiento es básicamente de lo político —en el sentido de vigilante, contestatario, proponente—, lo que corresponde al espíritu de la organización social. Esa es la crisis que enfrenta la sociedad civil, con un Ejecutivo que tiene absolutamente claro hacia dónde va, lo cual por fin lo sabemos (hace uno o dos años teníamos muchas dudas): un modelo concentrador, caudillista, que desdice de los principios originales».

⁶⁶ «El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social estará integrado por siete Consejeras y Consejeros principales y siete suplentes, quienes ejercerán sus funciones durante un período de cinco años. Se garantizará en su integración la representación paritaria de hombres y mujeres de manera secuencial y alternada entre quienes hayan obtenido las mejores puntuaciones y con la inclusión de al menos una o un integrante, tanto principal como suplente, proveniente de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios. Se promoverá en su composición la interculturalidad y la equidad generacional. La selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía»: Art. 19, Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de 9 de septiembre de 2009.

En esta lectura del diálogo social bajo la Constitución de 2008, se advierte que el Gobierno emite una y otra vez la descalificación del otro, vertiendo cualquier tipo de acusaciones y utilizando calificativos peyorativos que tienen gran eco popular («corruptos», «pelucos», «oligarcas», «miembros de la partidocracia», etc.). Lo destaca Boris Cornejo, quien ve en esto un impedimento para generar espacios de deliberación cívica, para contar con el aporte de ciudadanos que, sin ser parte de la sociedad política, sí tienen y deben hacer sus aportes. «El diálogo es entonces un ejercicio que se practica dentro de quienes están en el poder o son cercanos a él», insiste.

El subdirector de Esquel añade un factor a la caracterización del diálogo político en el Ecuador: «La enorme capacidad del presidente Rafael Correa para comunicarse directamente con el pueblo, de informarle cada sábado y desde distintos rincones sobre su gestión llevada a cabo en la semana, de anunciar nuevas políticas, fustigar al opositor de turno, o identificar a quienes están obstaculizando su revolución ciudadana. Es un diálogo entre el Presidente y el pueblo, el primero habla, el segundo escucha; los formatos no permiten las preguntas, ni ningún tipo de interacción. Ese no es el diálogo democrático que nos gustaría tener entre los mandantes y el mandatario, de ninguna manera es una herramienta de convivencia democrática y peor de deliberación ciudadana través de la cual se busque una síntesis de las distintas ideas que se exponen, una propuesta concertada para los distintos problemas».

Entonces, ¿cuál sería el espacio para el diálogo democrático? «Desde una perspectiva exclusivamente política, la Asamblea Nacional, en donde están representados las distintas fuerzas políticas del país. Pero, dada la fuerza que tiene allí la mayoría del movimiento político del Gobierno, las decisiones vienen dadas por la

aritmética de la mayoría, son los números los que mandan; incluso, en el improbable caso de no existir consenso entre el poder ejecutivo y el legislativo, siempre quedará la posibilidad de que sea el primero, con su capacidad de legislador, quien dictamine las leyes», señala Cornejo. Y, añade: «En otros espacios, en los niveles regionales y locales, no he visto mucha práctica de diálogo democrático; tengo la impresión de que los grandes designios se hacen a nivel central, eso consta en los planes y regulaciones, el resto es más bien un proceso de implementar lo decidido desde arriba. Al parecer el estado ha asumido toda la expresión del interés nacional, dejando de lado la posibilidad de que sean otras voces las que expresen sus propios intereses y luchen democráticamente por ellos, lo cual de hecho excluye a la ciudadanía de la posibilidad de construir libremente una sociedad más democrática».

Oídos sordos en el poder y, por añadidura, la criminalización de la protesta. Así lo describe la ecologista Esperanza Martínez: «Luego de Montecristi, no se han ensayado los nuevos esquemas de participación que constan en la Constitución. Todo lo contrario. Ya desde un principio se vio una política de castigo, descalificación y condena a aquellos procesos sociales fuertes, como el de los indígenas y de los ambientalistas. Ya en la época de la Constituyente fue muy importante el llamar la atención sobre cómo el proceso de criminalización de lo que era la protesta social, o de lo que eran las luchas ambientales, iba en aumento. Quiero decir que y desde gobiernos anteriores, se condenaba a la gente que estaba peleando por su tierra y se la acusaba de lo que fuese, y esa política se disparó con este Gobierno».

La bióloga de Acción Ecológica recuerda que en la Asamblea Constituyente se emitió el primer mandato por los defensores de la naturaleza, debido a que 600 personas estaban acusadas de distintos delitos, terro-

rismo, sabotaje, secuestro, daño a la propiedad o, incluso, adulterio y violaciones; ellos obtuvieron la libertad pero, no obstante, siguen perseguidos; además, algunos casos han revivido. Martínez asegura que 120 personas continúan criminalizadas en febrero de 2011.

«En verdad hubo tres amnistías, una tras otra. Una por el caso Dayuma⁶⁷; otra por la primera lista de criminalizados; y, después, por una gente que se había quedado por fuera de esa lista. Este es un dato es clave para reflexionar en torno a cómo se procesa, en los hechos, la participación, porque en esas amnistías se reconocía que se absolvía a aquellas personas que, en defensa de sus derechos colectivos y ambientales, se habían opuesto a proyectos del Estado o de empresas privadas. Esto, que en un comienzo despertó expectativas sobre cómo se iba a aplicar la Constitución, fue un espejismo. Ya con la Constitución de 2008 en vigor, se mantuvieron los estados de excepción en la Amazonía y se emitieron señales muy fuertes contra las poblaciones, formas brutales de “educar” a la gente, advirtiéndole de lo que no puede hacer. Con la presencia militar en la zona fue sembrán-

⁶⁷ Se refiere a la parroquia Dayuma, del cantón y provincia de Orellana, en la Amazonía ecuatoriana. Allí, el 26 de noviembre de 2007 se inició una movilización —con el cierre de la vía a Auca, donde se ubica un pozo petrolero de igual nombre— que exigía al Gobierno la entrega de recursos a la compañía FOPECA para la construcción de una vía de acceso, lo que se había comprometido en un acuerdo firmado dos años antes. El Gobierno declaró el Estado de Emergencia en esa provincia y militarizó la zona, argumentando «grave conmoción interna». El 30 de noviembre de 2007, el ejército ingresó a la fuerza en los domicilios de los pobladores de esa parroquia e indiscriminadamente detuvo a quienes consideraba opositores al régimen. Tras la violenta represión, hubo 22 detenidos. El Comité de Derechos Humanos de Orellana denunció que uno de ellos debió ser hospitalizado por la tortura recibida de los militares.

dose un miedo muy grande de las comunidades a la protesta, se desarmaron las instancias de la sociedad civil en la zona (como la asamblea biprovincial), se mantuvo detenida durante un año a Guadalupe Llori, que era la prefecta de Orellana⁶⁸ —menciona Martínez—. Creo que la mayor expresión de la participación es la movilización, lo digo a riesgo de que pueda sonar cuasi terrorista —no me refiero a la destrucción de los bienes del Estado o la interrupción de los servicios públicos, pero sí a esa actitud de estar sobre lo que está pasando y de opinar—. No obstante, ahora me da miedo usar la palabra movilización, porque ya es delito; pero el ejercicio de salir, de expresar, de moverse en todos los espacios, de trasladarse, de ir a un lugar, de ir a un Ministerio, hace parte de una sociedad civilizada. Eso ha provocado mucho temor, al menos en la Amazonía⁶⁹. Y, cuando hay temor, hay ruptura del diálogo por parte de quien impone el temor, y autocensura de quien lo sufre. En esa autocensura caen frecuentemente las ONG que podrían tener un poco más de facilidades o de espacios de expresión. Y, si no hay participación, no hay diálogo y, lo que es peor, tampoco hay mucha democracia».

⁶⁸ Guadalupe Llori, prefecta de la provincia de Orellana, fue detenida el 7 de diciembre de 2007, acusada de sabotaje y terrorismo, en relación con los acontecimientos en Dayuma. Y, aparentemente, para evitar que se beneficiase de una amnistía de la Constituyente, se la acusó de peculado. Fue destituida en marzo de 2008; obtuvo su libertad en septiembre de ese año; y, fue reelegida en abril de 2009.

⁶⁹ «Aunque el caso Dayuma fue presentado como especial pues, según el entonces ministro de Gobierno, Fernando Bustamante, la extrema violencia y la provocación de sectores interesados en producir el caos justificaba la actuación gubernamental, el recurso al Código Penal y la acusación de sabotaje y terrorismo se han convertido en una constante respuesta de las autoridades ante la protesta ciudadana»: Aguilar, 2010: 2.

Milton Luna considera asimismo que en el trasfondo de esta realidad hay una cultura de dominación que se ha heredado del pasado. Su punto de vista es que allí radica el éxito y popularidad los personeros del Gobierno: «Una cultura autoritaria —entendida como una fuerza que muta muy lentamente—, verticalista, propia del patriarcalismo y de otras formas tradicionales de dominación, que están en gran parte de la formación histórica y cultural de los ecuatorianos, y que está ahí, en la gente. Por eso es que el autoritarismo se ha reproducido siempre, desde el siglo XIX. Esta cultura, emanada de una tradición occidental judeo-cristiana, sin embargo entra en pugna con esta cultura comunitaria y de participación, andina», dice.

Es más que eso. El coordinador del Contrato Social por la Educación ha detectado un espíritu autoritario en las ideas del llamado Socialismo del Siglo XXI, lo que es el norte del Gobierno de Rafael Correa. «Al investigar las fuentes del llamado Socialismo del Siglo XXI — revela — vemos una suma de elementos, desde la Doctrina Social de la Iglesia (que fue la base de algunos movimientos de derecha), hasta temas de liberación nacional, al menos en el discurso. Una proclama permanente es la presencia de Bolívar, quien, del Bolívar joven —muy nutrido en su pensamiento por Montesquieu y Rousseau⁷⁰— experimenta una mutación por la práctica política y por un contexto histórico con una fuerte presencia de la institucionalidad colonial, con una

⁷⁰ Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu (Francia, 1689-1755), relevante filósofo y ensayista ilustrado, que articuló la teoría de la separación de poderes, que se da por descontado en los debates modernos sobre los gobiernos. Jean-Jacques Rousseau (Suiza 1712-Francia 1778), escritor y filósofo ilustrado, cuyas ideas políticas influyeron en gran medida en la Revolución Francesa y en el desarrollo de las teorías republicanas.

población con altos niveles de analfabetismo, con altos niveles de ingobernabilidad, con muchos caudillos locales, mutación que lo conduce a poner en duda la división de poderes y, ya en 1826, proclama la necesidad de la presidencia vitalicia, del presidente absolutamente fuerte, del Ejecutivo concentrando los poderes. De pronto, ese Bolívar, ese pensamiento bolivariano, recogido mecánicamente, está justificando lo que ocurre hoy». A ello, según Luna, debemos añadir una enorme inmadurez política de la sociedad civil y una escasa madurez política democrática de los personeros del Gobierno.

Pero, ¿por qué si tenemos una Constitución tan democratizadora, vemos las mismas prácticas que antes, o más o menos similares, en el estilo de gobernar, concentrando poder y ampliando muy poco el espacio para la participación?, se pregunta Orazio Bellettini, en una línea de argumentación cercana a la de Milton Luna. ¿Acaso la demanda de participación está exigiendo a un Estado que todavía no ha logrado desarrollar capacidades para atenderla? O, tal vez, ¿ha sido ingenuo pensar que la Constitución de Montecristi se podía implementar en un año, porque lo que se le pide al Estado en desarrollo de sistemas, de capacidades humanas, tecnológicas y de otras índoles, es algo que no se puede lograr en poco tiempo? «Esta es una variable muy importante, que pasa por el reconocimiento de la sociedad civil acerca del otro, de ese Estado que no puede responder automáticamente a lo que la Constitución dice, que necesita construir un proceso de acumulación en un proceso en el que la sociedad civil también tienen que responsabilizarse — reflexiona Bellettini—. Ya no solamente es que se presenta una demanda y se espera que al siguiente día esté la respuesta, sino que la sociedad civil está clara de que ese Estado, para poder responder, necesita acumular capacidades que hoy no tiene y que difícilmente las va a acumular sin ella. En el Estado veo el mismo

el mismo problema: el presidente de la República, los ministros dicen que la sociedad civil sólo critica y no construye. Creo que el Estado debería vincularse con una agenda de fomento, y no sólo con una de control, me refiero al Decreto 982,⁷¹ y al “Proyecto de Reglamento de personas jurídicas de derecho privado con finalidad social y sin fines de lucro”⁷², que se ha ido generando, donde se nota que la agenda del Estado guarda un espíritu de desconfianza, que reduce los niveles de autonomía de la sociedad civil. Me parece que el Estado ve esto como un juego de suma cero, en el sentido de que el poder que acumula lo resta a otros, es el poder que le extrae a la sociedad civil o al sector privado; a ratos, por cierto, la sociedad civil también lo mira así, cuando en realidad esto debe ser un espacio público que se expanda, para que Estado y sociedad civil crezcan en capacidad de ejecución, de visión, en márgenes de acción. Si tuviésemos un Estado más fuerte, acompañado por una sociedad civil más fuerte, la sumatoria nos daría una esfera pública mayor. A propósito, un análisis internacional nos reveló que sólo una ley rusa es más restrictiva que el Decreto 982, pero ni Nicaragua, ni Venezuela, ni Bielorrusia tienen leyes tan restrictivas».

No obstante, queda la posibilidad de preguntar: ¿es que se ha ido institucionalizando un proceso de control

⁷¹ El Decreto Ejecutivo 982, de 25 de marzo del 2008, dispone varios cambios para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de socios y directivas, de las personas jurídicas sin fines de lucro, previstas en el Código Civil.

⁷² Como habrá supuesto el lector, se refiere al «Proyecto de Reglamento de personas jurídicas de derecho privado con finalidad social y sin fines de lucro», preparado en la Presidencia de la República y anunciado a las ONG hacia finales de 2010, ya mencionado en páginas anteriores. Precisamente, busca reglamentar lo dispuesto en el Decreto 982.

de las expresiones de la sociedad? Esperanza Martínez dice que sí; y, lo explica de esta manera: «Primero, este famoso Decreto 982, para ejercer el control sobre todas las formas de organización – fundaciones y corporaciones –, que estipula cuatro razones para disolver organizaciones: Uno, no cumplir los fines – que es el que aplicaron a Acción Ecológica para su cierre⁷³: entonces se dijo que no estábamos apegados a los fines previstos en nuestros estatutos, pero debieron revocar su decisión porque, al revisar los estatutos, vieron que venimos haciendo al pie de la letra lo que nuestros estatutos dicen desde hace 25 años. Dos, porque no se cumple lo que dice el Plan de Desarrollo: hay que ajustarse al Plan del Estado, tienen que coordinar con el Ministerio en el que están reconocidas –tememos que se nos quiera aplicar esta segunda opción, porque, lo hemos dicho públicamente, nosotros no queremos que el Ecuador sea un país minero y queremos que se detenga la frontera petrolera, y no queremos las plantaciones, ni los biocombustibles ni los transgénicos; si todas esas son políticas del Estado, estamos fregados porque no podemos colaborar–. La tercera razón, es quedarse sin el número de miembros. La cuarta, cumplir con procedimientos administrativos, como impuestos y seguros. Luego de este Decreto, está en discusión el Reglamento de ONG, que básicamente dice lo mismo que el Decreto 982, tal vez cosas peores».

Martínez está persuadida de que todo esto persigue convertir a las organizaciones, que no son gubernamentales, en organizaciones paraestatales, disminuir su ámbito de acción y, básicamente, controlar los recursos que este sector de la sociedad ha logrado con distinto tipo de donaciones y contribuciones, unas nacionales, otras extranjeras. «Y se lo pretende aplicar

⁷³ El Gobierno de Rafael Correa canceló el registro de Acción Ecológica el 9 de marzo de 2009. Lo restableció poco después, el 20 marzo de ese año.

otras extranjeras. «Y se lo pretende aplicar sin discrimen – advierte –: la CONAIE⁷⁴ es una corporación, como lo son la asociación de heladeros, el club de fútbol, Acción Ecológica, inclusive la Cámara de la Minería; es una política dirigida por un sector del Gobierno que, en su lógica de controlar la participación de estos sectores, quiere ponerlos bajo sus propios esquemas. Previo al Decreto 982 hubo algunas señales, graves a mi juicio, para impedir algunas de las garantías que venían de la Constitución de 1998. Por ejemplo, una de las garantías importantes que se logró con esa Constitución fue el tema relativo a los derechos colectivos, entre los que estaba el de la consulta. Cuando empieza el Gobierno y cuando la Constituyente está intentando desarrollar los derechos colectivos, ampliarlos, crear las garantías para estos derechos, se emitió el Decreto 1040⁷⁵, que virtualmente anula el recurso de la consulta. Y eso fue parte de todo aquel proceso de desmovilización porque la gente, a pesar de que en esos procesos de consulta podía decir no y eso se respetaba, había un momento en que se interactuaba y la gente aprendió que si no quería una actividad en su territorio, no acudía a la consulta. Pero, como no hacían caso a su no, entonces no se dejaban consultar. El Decreto 1040 cambió eso: ahora, si la gente no se dejaba consultar, se daba por hecho que la respuesta era afirmativa. Y aceleró los tiempos: si no se cumplen los plazos, también se da por emitida la autorización».

¿Cómo se ve esta tensión desde el poder político?
Doris Soliz: «El Reglamento no se ha expedido porque

⁷⁴ Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

⁷⁵ El Ejecutivo Decreto 1040, promulgado en mayo de 2008, contiene el «Reglamento de aplicación de los mecanismos de participación social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental».

los foros que llevó adelante Alexandra Ocles⁷⁶ eran para recoger los criterios. Yo creo que en las ONG el punto de tensión está entre derechos-responsabilidades: ¿hasta dónde las ONG, tienen derechos, representan y hacen sus actividades, y cuáles son sus responsabilidades hacia el Estado? Eso sí marca una cancha nueva de relación y las competencias que ha asumido el Estado tensionan con muchas ONG que ofrecen servicios. Ahora, hay Estado — recalca —. El Estado les ha dejado sin discurso y sin actividades. He participado en el debate con las ONG que ofrecían servicios a lo que era el ORI; ahí constaté que el MIES puede absorber algunas, a través del convenios; pero, lamentablemente, no puede financiar a todas, y si no les financia lo que era ORI o a lo que era el viejo INNFA, esas ONG ya no pueden vivir, porque vivían de esos fondos.⁷⁷ La filosofía del presidente de la República es muy clara: en todo aquello en que el Estado tenga la obligación, tenemos que cumplir. ¿Por qué tienen que hacer letrinas las ONG?, se preguntaba. El proceso de cambio necesita un tejido social muy fuerte y una sociedad civil empoderada. Pero eso pasa por fortalecer organizaciones legítimas y formas de participación, de las ONG y de las organizaciones sociales. En este año abriremos un nuevo ciclo de debates con las ONG, especialmente las históricas, para replantear el papel de las ONG y de las organizaciones

⁷⁶ Alexandra Ocles era ministra de Pueblo, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana cuando se expidió el Reglamento. Se desvinculó de esas funciones cuando el Movimiento «Ruptura de los 25», del que es parte, se distanció del Gobierno, a raíz de la convocatoria a Consulta Popular que planteó el presidente Rafael Correa, el 17 de enero de 2011. Ocles mantuvo diálogos con algunas ONG hacia finales de 2010.

⁷⁷ ORI: Operación Rescate Infantil. MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social. INNFA: Instituto Nacional del Niño y la Familia.

papel de las ONG y de las organizaciones sociales, con alternabilidad, rendición de cuentas».

En este panorama, en la perspectiva del debate pendiente, que anuncia Soliz, ¿dónde está la frontera entre el Estado y la sociedad civil? «Si uno le pregunta al Estado si las organizaciones de la sociedad civil constituyen también lo público, le cuesta admitirlo, aun cuando la Constitución dice que lo público supera al Estado — dice Orazio Bellettini—. Y, aunque en Montecristi no se discutió suficientemente en torno al llamado tercer sector, se lee entre líneas que hay toda una ciudadanía, organizada o no, que tiene un derecho fundamental a participar en la vida pública. Y este es un actor político y social que tiene el mismo derecho y las mismas responsabilidades que tiene el Estado, para gestionar lo público. Pero, en la práctica, lo público equivale a lo estatal. Por ejemplo, en el “Proyecto de Reglamento” me parece interesante —y lo conversamos con varios ministros y con la secretaria de los Pueblos— los funcionarios del Gobierno las denominan «organizaciones derecho privado con finalidad social y sin fines de lucro» a las organizaciones de la sociedad civil. Pero, les hemos dicho que no sólo hay finalidad social, porque lo social se asocia únicamente a un sector, al servicio, al asistencialismo y a las demandas económicas y materiales. Hemos insistido en que la finalidad es pública, porque hay organizaciones de la sociedad civil que trabajan generando ideas públicas, formando ciudadanía, formando tejido social. No obstante, en el Gobierno no quieren admitirlo. Es un debate que parece conceptual, pero tiene repercusiones muy prácticas, pues se confunde la naturaleza jurídica con los fines: las ONG somos de naturaleza jurídica privada, pero tenemos fines públicos. Aún así, estamos de acuerdo agenda de recuperación del Estado, siempre y cuando no vaya en de-

trimento del fortalecimiento y la autonomía de otros sectores».

En medio de este dilema, lo razonable parece ser que se busque una esfera pública más grande, pero donde ya no sólo hay un Estado poderoso, sino también una ciudadanía fuerte, y un sector privado con responsabilidad social, y cada sector conserve autonomía frente al otro. Bellettini lo ilustra de la siguiente forma: «Eso es lo que hemos aprendido históricamente: cuando el mercado captura al Estado, en el modelo neoliberal, las cosas no funcionan bien; cuando el Estado captura al mercado, el modelo comunista, tampoco; y, lo propio, cuando el Estado captura a la sociedad civil tenemos una ciudadanía mucho menos creativa, con mucho menos capacidad de aportar».

Pero, para conseguir esa esfera pública «más grande» no bastan las buenas intenciones. Es que la sociedad civil enfrenta sus propios dilemas. Bellettini considera que «la sociedad civil es un sector fragmentado, disperso, con muy poca capacidad de cohesión, con muy poca claridad de lo que ha sido y debe ser su rol, por lo que necesita redefinirse, para lo cual necesita lo que ahora se denomina “ambiente habilitante”⁷⁸. Por ello – dice él – debemos apelar a las instituciones democratizadoras de la Constitución, y exigir la garantía del derecho que tenemos a la autonomía y al ambiente habilitante para llevar adelante ese proceso de redefinición. Ese ambiente no lo tenemos ahora por lo simbólico, por lo normativo, por lo financiero. Pero, pese a esas condiciones ad-

⁷⁸ «No solamente los temas internos de las Organización de la Sociedad Civil (OSC) influyen sobre la eficacia del desarrollo, sino también las políticas y prácticas de otros actores del desarrollo, por ejemplo, los términos y condiciones del apoyo de los donantes y su operatividad, así como el marco legal establecido por los donantes y los gobiernos de países receptores (ambiente propicio o facilitador)» (Grupo, 2009:20)

versas, con amenazas fuertes y visibles, el sector debe avanzar en ese proceso de redefinición, pero impidiendo que se promulgue ese proyecto de reglamento y, si se promulga (lo cual es probable), apelando a la Constitución deberemos activar la iniciativa ciudadana, recolectar 25 mil firmas, construir colectivamente un proyecto de ley para las organizaciones de la sociedad civil y presentarlo a la Asamblea Nacional. Los efectos de recorrer un camino así pueden ser muy potentes y estimulantes para el sector, porque le va a posibilitar conocerse mejor, saber que hay 300 organizaciones de la sociedad civil trabajando a lo largo del país, que hacen tales y cuales cosas, encontrar un sentido de propósito común, que a ratos ha faltado, y nos va a permitir visibilizar el rol de actor social y político que hoy, parece, no está claro para el Gobierno, para el Estado, mientras ya está muy claro lo que el Estado quiere. Ahora, la pelota está en la cancha de la sociedad civil organizada», afirma Belletini.

Pese a las debilidades de las organizaciones no gubernamentales y las de los movimientos sociales, en esta coyuntura, «nos tenemos que ganar el derecho a la participación, el derecho a existir, el derecho a contribuir y ser un actor político y social —añade el director del Grupo Faro—. Es un desafío que se decanta por la amenaza. Hubiese sido preferible que emergiera por voluntad propia. Y, ciertamente, el entorno no es propicio. La crisis financiera global afectó a la mayoría de los donantes que, tradicionalmente, han financiado a las organizaciones. Por ello, hoy, el Gobierno, el Estado se convierte en un donante importante, que lo restringe todo al Buen Vivir⁷⁹, al financiamiento estatal, a una normativa que condiciona seriamente la participación

⁷⁹ «Los elementos del Buen Vivir se plasmaron en 99 artículos específicos de la Constitución ecuatoriana que abordan expresamente dicha cuestión. Son 23 los artículos sobre el tema en el Título II, capítulo segundo, del artículo 12 al 34:

tiva que condiciona seriamente la participación en temas públicos». Y, es severo en la autocrítica a las organizaciones de la sociedad civil: «No hemos practicado lo que hemos predicado. No hemos sido suficientemente transparentes, lo cual no es sólo un tema de ética, porque el reclamar participación en lo público tiene la contraparte que es la corresponsabilidad pública: necesitamos practicar los más altos estándares de ética. Pero, además de que hay un cuestionamiento a la ética de las organizaciones desde el poder («burocracia dorada», «lucro sin fin», «enriquecimiento de unos pocos»), la verdad es que no hemos podido construir una narrativa propia: este es un sector que contribuye con tanto presupuesto, que trabaja en tantos territorios, que genera tantos bienes públicos... pero es desconocido. No hemos logrado construir una base de legitimidad en los medios de comunicación, en la academia, en la sociedad en general, y no hemos logrado construir imaginarios

agua y alimentación (artículos 12 y 13), ambiente sano (14 y 15), comunicación e información (16 a 20), cultura y ciencia (21 a 25), educación (26 a 29), hábitat y vivienda (30 y 31), salud (32), trabajo y seguridad social (33 y 34). En el título VII se plasma el Régimen del Buen Vivir que engloba 76 artículos del 340 al 394: inclusión y equidad (340 a 342), educación (343 a 357), salud (358 a 366), seguridad social (367 a 374), hábitat y vivienda (375 y 376), cultura (377 a 380), cultura física y tiempo libre (381 a 383), comunicación social (384), ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales (385 a 388), gestión del riesgo (389 a 390), población y movilidad humana (391 y 392), seguridad humana (393) y transporte (394)... El Buen Vivir no es una originalidad ni una novelería de la Constitución de Montecristi. El Buen Vivir forma parte de una larga búsqueda de alternativas de vida fraguadas en el calor de las luchas populares, particularmente indígenas, desde mucho antes de que acceda al poder político el presidente Rafael Correa». (Acosta, 2010: 6-7)

de porqué es importante este sector, de porqué la democracia es más sólida, más rica, cuando tiene una sociedad civil vibrante. Un filósofo mexicano decía: “el Estado es monoteísta, la sociedad civil es politeísta”. Es mucho más difícil gobernarla y, como sector, es mucho más difícil gobernarse: allí hay multiplicidad de dioses, creencias, valores, intereses, dinámicas, procesos, historias, por lo que ponernos de acuerdo en un frente común es complicado. No obstante, al sector le conviene una depuración, en el sentido de que las organizaciones que no están haciendo las cosas bien, deberían cerrar sus puertas, voluntaria u obligadamente: eso le conviene al sector por su legitimidad».

Pese a la autocrítica, ha quedado flotando una pregunta: ¿Es que las ONG deben ser funcionales al Plan de Desarrollo del Estado? A ello responde Milton Luna: «Sí hay que tener una comunicación con el Estado, pero, al mismo tiempo, la independencia es fundamental, porque lo central no es ese Plan sino los principios, los grandes valores. Por ejemplo, una cosa es la lucha por el derecho a la educación, pero da la casualidad que este o cualquier otro Plan, hecho por este o por cualquier otro Gobierno, va a tener limitaciones, producto de cómo el Gobierno concibe la realidad. Plantear como paraguas solamente el Plan de Desarrollo me parece que es una gran limitación, que incide inevitablemente en restringir la acción de la sociedad civil, en función del Estado: es una perspectiva terrible».

Esto conduce a que las ONG busquen sobrevivir haciéndose funcionales al Estado: «Y es lo que le está pasando incluso a un conjunto de la cooperación: tienen que pasar por las órdenes del Gobierno para poder canalizar algún tipo de recursos. La sobrevivencia de la sociedad civil va a depender de las genuflexiones que haga ante el gobierno de turno, lo que es tremendamente grave», pronostica Luna, y suscribe Esperanza Martí-

nez: «Hay una tendencia mundial de cerrar los espacios a la ONG que han estado cerca de los movimientos sociales. Las ONG fueron todo un “cuento” de las agencias multilaterales para canalizar lo que no podían con los Estados. Ciertamente algunas se les fueron de las manos, porque se no puede controlar todo, ni el pensamiento ni los sueños. Va a haber un golpe fuerte a aquellas que están “salidas de orden”, y van a seguir aquellas que seguirán siendo funcionales. Lo que pasó con Acción Ecológica fue una señal para las ONG, aun cuando el Gobierno de Rafael Correa tuviese luego que recular un poco».

Ahora bien, ¿todo lo expuesto hasta aquí es una visión que peca de pesimista en torno a la transición que está viviendo la relación del Estado con la sociedad civil, bajo la reglas de juego que trajo la Constitución de 2008? ¿Este pesimismo nos está conduciendo a un diagnóstico errado? Quizás.

Es que hay voces menos tremendistas en algunas organizaciones de la sociedad civil, quizás por más prácticas y más optimistas. Una de ellas, muy importante debido a su dilatada trayectoria en el trabajo social, por cierto, es la de José Tonello⁸⁰, quien se manifiesta conforme con un presidente que enfrenta los poderes, y que lo hace con estilo. «Si hay agallas, la gente te sigue — dice —. Pienso que en lo que hace el presidente Correa hay una planificación, incluyendo la toma de iniciativas locas — como ir al cuartel policial, el 30 de septiembre —⁸¹. Para mí, hay una estrategia, hay alguien que asesora

⁸⁰ El ítalo-ecuatoriano José Tonello, director del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), es profesor de Filosofía y Literatura. Vive en el Ecuador desde 1970, año en que llegó al país como voluntario de Operación Mato Grosso.

⁸¹ El 30 de septiembre de 2010, el Gobierno de Rafael Correa enfrentó una insubordinación de algunos mandos y tropa de la Policía Nacional, en rechazo a la Ley de Orgánica de Servi-

para que esto se haga. De todas formas, estoy optimista, veo que funcionan más cosas. Todos los fondos para finanzas populares, por ejemplo, están fluyendo, hay escuelas con un poquito más de recursos, además de compras públicas de productos, como por ejemplo para el desayuno escolar. Antes se traían galletas de Estados Unidos; hoy, se compra fréjol, 10 mil, 12 mil quintales al Chota; hay incidencia en los mercados... Veo un montón de cosas y eso lo ve la gente y por eso hay un respaldo. Pero, me da la impresión de que no se aceptan las críticas propositivas, positivas, bien intencionadas. El Gobierno dice: “es así, no lo discutimos y diga gracias”. No estoy de acuerdo con todo, pero comparo con el Ecuador que conocí antes, y es muy distinto».

Lo que dice el director del FEPP se sustenta en un razonamiento que parte de la idea de que la organización popular debería ser el instrumento más ordinario, común y frecuente de relación entre el Estado y la población, incluso más que los gobiernos locales, «que siempre tienen un tinte político que no necesariamente la organización popular acepta». Como otros entrevistados para este informe, él también admite que «en este momento hay una crisis mayor que hace ocho o diez años, mayor que hace 20 años, cuando hubo la emergencia del movimiento indígena. Hay crisis de expresión, de representatividad, hay crisis de la organización, que está repensándose y necesita encontrar —para ser sostenible en el futuro— un equilibrio entre los temas políticos, económicos, sociales y culturales, un equilibrio que todavía no se encuentra».

cio Público. El régimen ha insistido en que se trató de un intento de golpe de Estado, pero no ha aportado con pruebas contundentes de una conspiración política para derrocarlo por la fuerza. Ese día, el jefe de Estado sufrió inadmisibles agresiones físicas y permaneció durante más de 8 horas en el Hospital de la Policía, secuestrado, según versión oficial.

Lo que sigue resume el pensamiento de José Tone-
llo: «Hay organizaciones grandes, como la CONAIE,
que han puesto énfasis en el tema político y cultural,
descuidando el tema económico. Y, por lo tanto, son
débiles frente a las comunidades indígenas de pobreza
absoluta, donde la gente lucha por la sobrevivencia
(niños que mueren, jóvenes que emigran constantemen-
te porque no hay trabajo). Debe haber un equilibrio. El
trabajo político que se ha hecho es importantísimo, pero
la gente se confronta con sus problemas de todos los
días. Luego, la capacidad de participación política, de
un país totalmente democrático, donde todas las institu-
ciones públicas y privadas funcionan bien, es un país
que se construye, no uno que se decreta. Por lo tanto, a
las organizaciones populares, a las organizaciones de
segundo grado, hay que darles las oportunidades y los
medios para que pongan a prueba la democracia inter-
na, o la honradez de sus dirigentes —que se pone a
prueba sólo cuando hay recursos—. En este sentido,
entonces, conjugar temas económicos, temas políticos y
temas culturales. La pérdida de la identidad sería un
gravísimo efecto por priorizar la economía, dejar de ser
lo que se es, perder valores, perder historia».

Prosigue Tonello: «Están saliendo a flote nuevos ti-
pos de organizaciones que, lamentablemente, creo, hoy
privilegian lo económico. El fenómeno de las finanzas
populares, en el país —recogido en el Art. 311 de la
Constitución⁸²— es un fenómeno interesantísimo, que

⁸² «El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía

en países donde ha habido mucha pobreza rural, como puede ser Alemania en 1860, o en otros, en otras épocas, como España, Francia, Italia, Holanda, demuestra que regiones pobres, a través de la organización de la economía de la gente, ha logrado superar la pobreza. Yo sigo afirmando que la riqueza que se concentra en Quito, en el Ecuador, viene de las regiones pobres del país, a través de procesos de expropiación de estas regiones, transferencia neta de productos sin valor agregado, mano de obra sin capacitación y dinero en efectivo. En ciudades pequeñas he preguntado a los gerentes de los bancos de dónde vienen sus ahorros, y todos me han dicho: del campo. La ciudad absorbe lo que viene del campo. Crecen los consorcios comunitarios de productores rurales, los centros de negocios campesinos en las comunidades, nuevas formas de organización, pero en ellos el énfasis económico es superior al justo énfasis político y cultural que debía haber. Pero, la sostenibilidad económica puede permitir dar el paso siguiente».

Ahora bien, ¿por qué el diálogo no funciona?, se pregunta Tonello. Y se responde así: «Sobre el diálogo Estado-organización popular, tengo la impresión de que se están haciendo muchos talleres de información donde, lamentablemente, no se crean consensos, no se recogen opiniones, no se dan tiempos más largos y procesos que requieren las comunidades, y que están fuera de nuestra racionalidad. El Estado, con una visión eficientista, no toma en cuenta esta realidad. Igual ha ocurrido con las ONG: el que la secretaria de los Pueblo haya hablado con nosotros no significa que se ha consensuado y, más bien, se ha conseguido una expresión de rechazo de parte de las ONG de lo que el Estado está proponiendo. Pero no hay oídos, como si de parte del Esta-

popular y solidaria». Art. 311, Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.

do bastara con tener buenas intenciones, a lo que se suma el desconocimiento del mundo de las ONG, y por ende, el desconocimiento del mundo profundo del Ecuador, de lo que sucede en los barrios populares, en el campo. Eso requiere de una actitud más humilde y de un cálculo de los tiempos más acordes con cómo nuestro país ha estado acostumbrado a moverse. Hay mucha propuesta de cambios, desde la misma Constitución, que requieren una tramitación, un procesamiento, y no hay tiempo para eso», afirma.

Además: «La Asamblea de Montecristi ha planteado que los acuerdos se generan escuchando, confrontando también, y abriéndose. Y, después, impide dialogar la seguridad con la cual los funcionarios públicos anuncian “estas son nuestras ideas y estas las llevamos adelante”. Por lo tanto, hay que bajarse de los pedestales, aunque haya buena intenciones y un sentido de la urgencia, y pensar que no estamos hablando de tiempos bíblicos, como se dice. Los consensos exigen siempre un poquito más de atención a la opinión de los demás. En el Estado no están buscando consensos. Están fundamentados en una aceptación del Gobierno, de parte de una mayoría que ve beneficios evidentes en lo que está sucediendo, pero que no quiere poner en discusión que podría haber todavía más beneficios, y todavía más tranquilidad social en el país, si nos pusiéramos a discutir: no se va a perder el bono de desarrollo humano⁸³ si la Ley de Agua, por ejemplo, toma en cuenta algunas

⁸³ El bono de desarrollo humano es un socorro monetario mensual de 35 dólares, que entrega el Estado a las madres de familias ubicadas bajo la línea de pobreza, establecida por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. Según este Ministerio, en julio de 2009 estaban habilitadas para recibir el subsidio más de 1,3 millones de personas: madres solteras, adultos mayores de 65 años, adultos y niños con algún tipo de discapacidad.

otras cosas. Y, entonces, hay mucha gente que por defender lo que nunca han tenido antes, dicen que tal vez no es necesario dialogar tanto como antes se buscaba dialogar».

Y no deja de ser severo con la realidad de las organizaciones de la sociedad civil: «Hay de todo entre las ONG, no sólo en cuanto a tamaño, sino en cuanto a resultados, intenciones, en cuanto a servirte de los pobres o servir a los pobres. Hay ONG cuyo objetivo principal es pagar los sueldos a su personal —señala—. Naturalmente, si no hablan de los pobres, o de temas culturales, de equidades, de dignidad de las personas, de libertades, en fin, si no hablan de temas que se vuelven en sí políticos, no logran cumplir sus objetivo económicos. Hay ONG de extrema derecha, de centro y de izquierda, usando una terminología descriptiva, y hay ONG paternalistas y hay otras que buscan transformaciones de la sociedad. Por lo tanto, el haber reunido 73, que firman una toma de posición frente el próximo Reglamento que regula la vida de la sociedad civil, me parece un buen resultado. Nosotros no nos identificamos con las metodologías y con los objetivos de todas esas, pero sentimos la necesidad de estar unidos. No ha habido ninguna respuesta gubernamental, aún⁸⁴. Sin embargo, estimo que el Estado debe ser informado de lo que hacemos, para poder programar, coordinar, sumar esfuerzos en vez de competir entre nosotros, en una situación en que, hoy, el Estado dice lo que nosotros decíamos hace 30 años y, además, lo hace: tomó el discurso y la acción de las ONG. Hoy, en buena hora, el Estado promueve formación profesional, capacitación, fortalecimiento de organizaciones, de empresas populares, lo que nos obliga a repensarnos. Hoy, por ejemplo,

⁸⁴ La entrevista con José Tonello se registró el 1 de febrero de 2011.

frente a la disminución de aportes de la cooperación internacional, nos financiamos con recursos públicos, para proyectos de vivienda, ambientales, de agua, en fin. En este momento, el 25% del financiamiento del FEPP proviene del Estado».

El director del FEPP que hay una mezcla de desconocimiento y de temor en el Gobierno, respecto de las organizaciones de la sociedad civil, lo que es un factor adicional para obstaculizar el diálogo social con el Estado. Lo expresa así: «El pensar que las ONG tienen un potencial político, que tienen una capacidad movilizadora o desmovilizadora, suponer que los indígenas son financiados por entidades enemigas del Gobierno, como se ha dicho, no me parece. Pensar que hay todas estas formas de manipulación, que tenemos poderes, yo no le encuentro lógica. Pero hay ciertamente este pensamiento en el Gobierno, más causado por el miedo a lo que podemos hacer, que de la parte del buscar cooptarnos para ser aliados. No queremos que las ONG sean enemigas del proceso de la revolución ciudadana. ¿Frente a eso hay cooptación, o asociación, o supresión? Nosotros mantenemos nuestra libertad. Pensamos que en este momento, si el Gobierno nos permite cumplir nuestra misión, estamos abiertos, recibimos ayudas y ofrecemos también colaboración en los campos en que podemos hacerlo. Espero que no se empeoren las cosas, pero el Decreto 982 plantea las causas de disolución de las ONG sin ninguna claridad, a cualquiera le puede suceder lo que ocurrió con Acción Ecológica (porque tenía una posición abiertamente crítica). En el programa de 2010 estaba previsto que la Secretaría de Pueblos elaborara ese Decreto; pero recién el mes de noviembre se dieron cuenta y todo se apresuró. Pero, si lo tomaban el mes de enero de 2010, íbamos a tener varias reuniones, posiblemente íbamos a llegar a acuerdos», concluye.

UN FINAL FELIZ

Estudio de caso: La aprobación en la Asamblea Nacional del Código Orgánico de Reordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)⁸⁵.

La Ley del Código Orgánico de Reordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), fue una de las prioridades establecidas en las disposiciones transitorias de Constitución de Montecristi, así como lo fue la ley de Comunicación, entre otras. Se trata de una ley de gran importancia, porque busca consolidar la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en un Estado unitario. Asimismo, persigue la profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado, promoviendo un desarrollo equitativo y la integración y participación ciudadanas.

Persigue fundir en un único cuerpo legal las normas que deben regir la actividad administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados, unificando y simplificando las distintas leyes. Además, la organización del territorio nacional, afirmando el carácter intercultural y plurinacional del Estado ecuatoriano.

Los Consejos Provinciales la elogian. Según la página Web del CONCOPE⁸⁶, «La normativa jurídica, que mereció el apoyo de una mayoría absoluta de Asam-

⁸⁵ Para elabora este capítulo recurrimos los criterios de Virgilio Hernández y Patricio Carpio.

⁸⁶ CONCOPE: Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador.

bleístas garantiza la autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales; además de promover la consolidación de un proceso de descentralización acorde con las potencialidades del territorio y la capacidad operativa de las entidades de desarrollo. Mientras que los gobiernos autónomos descentralizados están legalmente facultados para establecer su propio sistema de remuneraciones para el talento humano, que presta sus servicios en favor del desarrollo de las provincias. El CONCOPE participó activamente en la construcción de los dos cuerpos legales»⁸⁷.

De modo que se trata de un instrumento jurídico clave para la revolución ciudadana que justifica el Gobierno de Rafael Correa, pues la reforma del Estado propuesta implica democratizar el sistema político y la institucionalidad pública. Algún asambleísta de la oficialista Alianza PAIS lo calificó de «partida de defunción del centralismo en el Ecuador». Además, el asambleísta Virgilio Hernández, un actor principal en la construcción de este Código, argumenta: «Se apunta a una profunda reforma de la institucionalidad del Estado, estableciendo la posibilidad cierta de creación de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, en función de la composición histórica del Ecuador, conformada por múltiples nacionalidades y pueblos de distintas raíces históricas, étnicas y culturales. Profundizar la descentralización y la autonomía implica reconocer también las formas de autogobierno de los pueblos ancestrales»⁸⁸.

⁸⁷ www.concope.gov.ec/index.php?q=node/296

⁸⁸ Virgilio Hernández es politólogo, asambleísta de Alianza PAIS por la provincia de Pichincha; preside la Comisión Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio; fue asambleísta constituyente.

El Ley se construyó en un proceso legislativo y de diálogo que tomó 15 meses, gracias al «realismo» de la Comisión Permanente de Gobiernos Autónomos, y a la voluntad política manifiesta en todos los actores que intervinieron en el proceso. Resulta curioso constatar el hecho de que la discusión de esta ley interesó poco a los medios de comunicación, lo cual, según Hernández, «fue algo positivo». Al estar menos expuestos por los medios, los asambleístas no necesitaban «sobreactuar», y los consensos fueron más fáciles de conseguir con grupos sociales, con alcaldes y prefectos, con el Ejecutivo y con las fuerzas políticas expresadas en esa Comisión. En verdad, el proceso de diálogo social que implicó la construcción de la Ley del COOTAD es un caso curioso, virtuoso, hasta cierto punto, único, tal vez — que debería ser imitado — en un periodo en que las tensiones políticas no han disminuido en ningún instante, alentadas, incuestionablemente, por la propia Presidencia de la República.

Para abordar el estudio de este caso, Virgilio Hernández propone una visión cronológica. «El primer hito en este campo — dice — es la aprobación de la Constitución, porque establece algunas novedades respecto de los cuerpos normativos anteriores: introduce en la división político-administrativa del país el tema de las regiones y el concepto de gobierno autónomo descentralizado; luego, perfecciona la autonomía de esos gobiernos. Esto es importante porque en las discusiones de los años 90 ya estaba el tema de la autonomía: puesto que el Estado era ineficaz — asimilando Estado con gobierno central — había que trasladar algunas competencias a los gobiernos municipales. Sin embargo, poco se avanzó realmente en perfeccionar o profundizar la autonomía, y menos aún en el tema de las competencias. Era una suerte de paradoja, se hablaba mucho de descentraliza-

ción pero poco de los contenidos en torno a los cuales podía darse esa descentralización».

¿Cómo avanzar en el tema de la descentralización y en la autonomía sin un régimen competencial claro?, se pregunta. «Incluso a nivel de propuestas normativas, un borrador que lo planteó el propio Nebot⁸⁹ no desarrollaba el marco competencial, con lo cual se ve que la disputa en el tema de la descentralización estuvo centrada sobre todo en el acceso a recursos. El discurso de la autonomía servía de argumento para obtener más rentas del Estado y, como finalmente, los sectores oligárquicos de Guayaquil sabían que su propuesta era inviable —que los impuestos recaudados en esa ciudad se quedasen básicamente allí—, finalmente eso servía como un arma de presión para negociar más rentas. En el marco de todo este discurso que se presenta en los 90, y en el 2000 —recordemos que en ese año se hacen consultas populares en seis provincias del país (Guayas, Los Ríos, Manabí, El Oro, Esmeraldas y Sucumbíos) pidiendo el sistema de autonomía— se avanzó poco en lo competencial y los resultados, todos afirmativos, no se trasladaron a ninguna la ley. Después, el presidente Palacio⁹⁰ quiso retomar el tema, con una consulta nacional, pero fracasó».

La Constitución de 2008 ya establece un marco competencial claro, que fuerza a que se ajusten los marcos institucionales, que constaban en la Ley de Régimen Provincial, en la Ley de Régimen Municipal, en la Ley

⁸⁹ Jaime Nebot Saadi, alcalde de Guayaquil por el Partido Social Cristiano, desde agosto de 2000.

⁹⁰ Alfredo Palacio, presidente del Ecuador entre el 20 de abril de 2005 (tras el derrocamiento del presidente Lucio Gutiérrez, por la llamada rebelión de los forajidos; Palacio había sido vicepresidente de Gutiérrez) y el 15 de enero de 2007. Lo sucedió el presidente Rafael Correa.

de Juntas parroquiales⁹¹. Es decir, obligaba a emprender en una reforma integral en esta materia.

El proyecto de ley sólo podía nacer en el Ejecutivo, por involucrar al gasto público. Así los dispone el Art. 135 de la Constitución⁹². «Entonces —recuerda Hernández— el Ejecutivo envió un proyecto el 12 de julio de 2009, quince días antes de que feneciera la Comisión de Legislación y Fiscalización, el órgano transitorio que derivó de la Constituyente, hasta la elección de los nuevos asambleístas⁹³. Pero, el Presidente retiró el proyecto

⁹¹ « En el plazo máximo de trescientos sesenta días, se aprobarán las siguientes leyes: (...) 9. La ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años»: Primera disposición transitoria, Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.

⁹² «Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país». Art. 135, Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.

⁹³ «Se declara concluido el período de los diputados y diputadas, principales y suplentes, elegidos el 15 de octubre del 2006. La Asamblea Constituyente se reunirá cinco días después de proclamados los resultados del referéndum aprobatorio para conformar la Comisión Legislativa y de Fiscalización procurando mantener la proporcionalidad política que tuvo el plenario de la Asamblea Constituyente. Esta Comisión Legislativa y de Fiscalización cumplirá las funciones de la Asamblea Nacional previstas en la Constitución, hasta que se elijan y posesionen los Asambleístas, conforme lo establecido en este Régimen de Transición.» Régimen de Transición, Capítulo III, De la transición institucional, Art. 17, (Función Legislativa), Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.

dos días después, a mi juicio, de buena manera. A propósito, no creo que se debió tratar el proyecto en aquella Comisión, porque un proyecto de esa magnitud, que ya tenía más de 300 artículos, no podía evacuarse en diez días y, en ese momento, todavía no se habían posesionado los nuevos alcaldes y prefectos, y la discusión con AME⁹⁴ y CONCOPE había sido insuficiente; yo participé en esa Comisión; consta en actas mi punto de vista. Inexplicablemente, el Presidente lo reenvió el 16 de julio, lo que lamenté».

Este cuerpo legal, que pretende una profundización de la descentralización administrativa del Estado, tiene 640 artículos. Tan extenso articulado no se debe, según Hernández, a que en el segundo debate se hubiesen aumentado 300 artículos. «En el primer debate este proyecto camuflaba una serie de 240 artículos —revela—. Vino con la indicación de que había que codificar unos títulos de la Ley de Régimen Municipal en la Ley del Código Orgánico de Reordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), con lo cual iba a quedar un verdadero monstruo. En el primer debate ni siquiera existió conciencia de eso, ni siquiera se revisaron esos títulos; ocurrió el 29 de julio, el último día en que funcionaba la Comisión de Legislación y Fiscalización; César Rodríguez⁹⁵, que presidía la sesión aquel día, sin ser el presidente titular de la Comisión, tuvo que clausurar el debate, a las tres horas de iniciado, porque, en el último día, ya a nadie le interesaba discutir sobre nada, y corría el riesgo de quedarse sin quórum».

La Comisión Permanente de Gobiernos Autónomos comenzó a tratar la Ley del COOTAD el 29 de agosto de

⁹⁴ AME: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

⁹⁵ César Rodríguez, asambleísta de Alianza PAIS por la provincia de Pichincha.

2009⁹⁶. Tenía 45 días para hacerlo, y un problema: «El proyecto que fue finalmente enviado el 16 de julio, ya no incluía la fórmula para calcular el reparto de recursos para los gobiernos autónomos descentralizados — señala el asambleísta —; es decir, no cumplía lo que dice la transitoria novena. Así, teníamos que tratar un proyecto que ya había superado el primer debate, sin que se hubiese advertido que había un elemento de inconstitucionalidad. Eso nos obligó a que pidiéramos varias prórrogas, hasta aprobarlo, el 5 de febrero de 2010; el primer debate del Plenario se dio el 9, 10 y 11 de marzo».

En ese proceso, la Comisión una relación directa con AME, CONCOPE, CONAJUPARE⁹⁷, las federaciones de barrios, con varios alcaldes que actuaban por fuera de sus gremios. Dice Virgilio Hernández: «No había ley, pero como había disposición constitucional, buscamos desarrollar el diálogo con pueblos y nacionalidades indígenas —en ese momento es que se abren las mesas de diálogo del Ejecutivo con el movimiento indígena⁹⁸—

⁹⁶ La Comisión Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, está conformada por 11 asambleístas: Virgilio Hernández (PAIS), quien la preside; Marllely Vásquez (PAIS), vicepresidenta; Andrés Roche (Madera de Guerrero); Diana Atamaint (Pachakutik); Gina Godoy (PAIS); Guillermina Cruz (SP); José Picoita (PAIS); Mary Verduga (PAIS); Paco Fierro (SP); Paco Moncayo (Municipalista); y, Verence Pabón (PAIS).

⁹⁷ CONAJUPARE: Consorcio Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador.

⁹⁸ Las infructuosas mesas de diálogo entre el Gobierno de Rafael Correa y el movimiento indígena se instalaron en octubre de 2009, tras las protestas por la Ley del Agua, a la que consideraban privatizadora, y contra la explotación minera que se preparaba a gestionar el Ejecutivo; en esa circunstancia, en la provincia de Morona Santiago había fallecido el profesor shuar Bosco Wisuma (30 de septiembre de 2009) por el impac-

y nosotros establecemos que uno de los temas de negociación debía ser el de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias. El diálogo no continuó en las mesas, pero nosotros conseguimos que se mantuviera, y el 4 de diciembre de 2009 logramos un acuerdo respecto de las circunscripciones territoriales, con una serie de organizaciones indígenas, campesinas, montubias, los gremios de los alcaldes, los prefectos y las juntas parroquiales; adicionalmente, de todos aquellos que tendían observaciones sobre la ley. Fue un proceso muy amplio, mientras manteníamos también relación con el Ejecutivo, lo que hizo que la ley en gran parte fuera siendo consensuada con el Gobierno»

«Una cosa importante en esta Mesa⁹⁹ es que hay un gran nivel, con representantes de distintas fuerzas políticas que hablaban con todo el mundo; pero, al momento de tomar decisiones, decidía la Mesa. Aquí, intentamos establecer un nivel de interlocución adecuado con el Ejecutivo, una relación permanente con SENPLADES¹⁰⁰ y el Ministerio de Finanzas y, al mismo tiempo, un ejercicio importante con las fuerzas políticas de la Asamblea y con los otros actores, buscando consensuar al máximo los textos con los asambleístas de la Comisión, lo cual aseguraba que la Ley pudiera ser votada por un gran número de participantes en la Mesa, ante la presencia de delegados de AME, CONCOPE y JUNACUPARE. Es decir, máximo consenso en la Mesa, difusión al resto de la Asamblea, y diálogo intenso, no re-

to de un perdigón en la cabeza. Las mesas se disolvieron en febrero de 2010; el régimen responsabilizó a la dirigencia indígena por el fracaso del diálogo, mientras los indios lo tildaban de capitalista y neoliberal.

⁹⁹ Con la palabra «Mesa», Hernández se refiere a la Comisión Permanente de Gobiernos Autónomos.

¹⁰⁰ SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador.

servado, con otros sectores. Ese fue el mecanismo aplicado».

No obstante, Patricio Carpio¹⁰¹ observa que «en la construcción de la ley, se discutió con municipios y prefecturas, gobiernos autónomos descentralizados generalmente por separado, en regiones. El tema que priorizaron los alcaldes y prefectos fueron aquellos relacionados con los asuntos presupuestarios; lamentablemente no le pusieron atención al tema de las competencias. No se involucró a la sociedad civil en estos debates, dejando el asunto exclusivamente a instituciones; vale también aclarar que no participaron a fondo los gremios, pues las preocupaciones de los alcaldes individualmente son algo diferentes a los que proponen la AME o CONCOPE, que han trabajado más los temas de competencias, pues se focalizan en los campos de cada cual en función de lo propio y la negación del otro nivel de gobierno. Los ganadores de este proceso han sido las juntas parroquiales, que tienen nivel de gobierno y competencias. Han sido actores y visibles. Actualmente, hay una agenda bastante nutrida de socialización de la Ley del COOTAD en la comisión respectiva, cuyos integrantes recorren el país para reunirse con alcaldes prefectos y juntas. La mayoría de alcaldes y juntas no están muy aleccionados en esta nueva ley; por el contrario, muestran confusiones y preocupación porque no saben como proceder. Particularmente, el tema del ordenamiento territorial les tiene literalmente agobiados».

Retomamos la versión de Hernández: «Ayudó mucho en el diálogo el que no nos rigiéramos exactamente a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que establece reglas para el debate en el Pleno, pero debe otorgar

¹⁰¹ Patricio Carpio Benalcázar es sociólogo, Ms. en Antropología, profesor de la Universidad de Cuenca y director de la Fundación Ofis.

flexibilidad a las comisiones respecto del tiempo para las intervenciones. Los aportes externos fueron documentos, propuestas, comisiones generales. Como presidente de la Mesa, yo tenía la potestad de ir limpiando, de hacer sugerencias de cómo mejorar, y luego fuimos redactando los textos conjuntamente. Con este método, finalmente obtuvimos un proyecto de consenso. Nunca aprobamos textos antes de que tuviésemos suficiente consenso de cómo iba a quedar la ley, lo que nos evitó dificultades como las que, por ejemplo, hubo en la Ley de Comunicación. Jamás aprobamos un artículo hasta el día final, el 5 de febrero de 2010, en que 10 de los 11 asambleístas de la Comisión votamos y aprobamos la ley; así evitamos aprobar artículos que pudiesen contradecir a los aprobados antes, sin posibilidad de reconsiderarlos, porque la ley en esto es muy rígida: sólo se puede pedir reconsideración el mismo día o en la sesión subsiguiente. Hubo un esfuerzo por convencernos, por llenarnos de argumentos y razones, antes que la mayoría resolviera las discrepancias con la votación».

Patricio Carpio la ratifica. Considera que se superaron las discrepancias en el proceso de debate del proyecto de la Ley del COOTAD con mutuas concesiones en algunos temas. «En realidad hubo un debate sostenido con los actores involucrados. Dentro de la asamblea las discusiones no son en general muy profundas, pues entre los asambleístas de Gobierno hay pocos que manejan a fondo estos temas, y la oposición no es sustancial, es visceral, entonces no se puede profundizar, sin embargo hay personas como Paco, Moncayo que son constructivos, ellos hicieron algunos aportes que se han incorporado».

«Paralelamente —señala Hernández— veíamos bastante respaldo de los alcaldes, aunque en un comienzo ellos tenían mucha prevención hacia la ley. Paulatinamente, el proyecto fue ganando más adeptos, más gente

que apoyaba el proceso, más gente interesada en que se aprobase la ley: en el Plenario, la Ley se aprobó con 82 votos. Una vez aprobada en la Comisión (5 de febrero), pero antes del debate en el Plenario (9, 10 y 11 de marzo), a pesar del receso legislativo, desarrollamos un proceso de socialización, hicimos 13 talleres con alcaldes, prefectos y sociedad civil, en aquel mes. Como decía antes, esto habría sido imposible si al mismo tiempo no hubiésemos mantenido interlocución simultánea con el Ejecutivo y evitar un vetos parcial o total, porque es colegislador».

Para Carpio, director de la Fundación Ofis, efectivamente el diálogo constituyó un mecanismo que coadyuvó a la aprobación de esta ley: «En general sí — afirma—. La elaboración de una ley implica afectar/beneficiar intereses y cada sector empuja para su lado, sin embargo al final los tres niveles de gobierno expresaron satisfacción excepto líderes de derecha que *per se* niegan cualquier opción, sea por la razón que fuere. Ejemplo: Nebot, reclamó que le quitaban recursos, ahora no dice nada, pues su oposición no tenía fundamento real».

El tema más complejo que abordó la Comisión fue el de la asignación de recursos. Hernández lo describe así: «Ya teníamos un proyecto. Ya la ley había incorporado una propuesta — el método que se llama “de brechas” — para entregar recursos con la que, teórica y conceptualmente, estoy de acuerdo, y con la que se fue la ley para segundo debate. ¿En qué consiste este método? En términos generales, cuantifica cuánto cuesta que cada uno de los gobiernos autónomos cumpla sus competencias en su territorio. De ese monto, deduce lo que puede producir como recursos propios; queda una brecha, que puede cubrir el Estado. Es un modelo que da cuenta objetiva de dos cosas: primero, que cumplir las competencias cuesta diferente en función del territorio y la

densidad poblacional; segundo, que las posibilidades de acopiar recursos propios no son similares —ahí se expresan profundas asimetrías construidas históricamente—. Pero, en el debate del Plenario, este método de brechas fue duramente cuestionado, porque políticamente implicaba volver muchas cosas a cero, incluso lo que históricamente algunas ciudades habían alcanzado como conquistas».

¿Cuáles fueron los «cuellos de botella» que se presentaron en el Plenario? Uno, la discusión respecto del tema de la conformación de regiones; dos, el relacionado con las competencias y cómo opera el régimen de competencias; tres, el tema de los recursos; cuatro, las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias; cinco, la obligación que establece el COOTAD de construir sistemas de participación ciudadana.

«La Ley Orgánica de la Función Legislativa establece que quien presenta el texto para la votación es el ponente —en términos estrictos ya no tiene que volver a la Comisión—. El ponente puede incorporar al texto, según su criterio, las cosas que se pueden recoger del segundo debate —dice Hernández—. Precisamente, entendiendo que esta Ley es compleja, sin tener obligación legal de hacerlo, me había comprometido —como presidente de la Comisión y como ponente— a discutir con la Mesa lo que se podría recoger del segundo debate. Así, aliviamos las tensiones y evitamos el riesgo de que no se la aprobase. Esto se ha convertido en una característica de esta Mesa —se ufana—: los textos finales para votación no los prepara sólo el ponente, los preparamos de común acuerdo, y eso ayuda y aliviana la tarea política de encontrar los votos en el Pleno. De modo que luego de discutirse la ley en el pleno, el 9, 10 y 11 de marzo, nos tomamos el tiempo —cinco meses de

diálogo intenso — hasta presentar un texto final el 11 de agosto de 2010¹⁰²».

Fue un trabajo intenso de los 11 asambleístas. «Tomemos en cuenta que habíamos recibido 810 aportes de los asambleístas, que nosotros analizamos uno a uno en jornadas interminables. Para el segundo debate ya la Ley del COOTAD tenía 640 artículos, porque habíamos transparentado lo que en el primer debate se decía “codifíquese”. Operamos bastante bien como equipo: nos dividimos, a cada uno le tocaba analizar algo más de 50 artículos y recoger el trabajo de asesores, sistematizando las observaciones en una matriz. Al final, teníamos ya un tamizado del texto más las observaciones que habíamos acogido. En ese momento, la Corte Constitucional sentenció respecto de la consulta prelegislativa; dijo que tenía que hacerse esa consulta previa a la aprobación de toda ley que involucre derechos colectivos. Pero, nuestra ley ya antes había sido aprobada por la Comisión — en el informe para el segundo debate habíamos mencionado que en un Estado constitucional no se debe esperar la existencia de una ley para la aplicación de un derecho¹⁰³, ya habíamos hecho una consulta prelegislati-

¹⁰² La Ley del COOTAD fue finalmente publicada en el Registro Oficial N.º. 303, de 19 de octubre de 2010, luego de superar un veto ejecutivo a 96 artículos, 84 de ellos formales. El más importante, según el asambleísta Virgilio Hernández, fue el referido al tema de las regiones: el conjunto de una región debe ocupar un máximo del 20% del territorio nacional, con lo cual la Amazonía ya no puede ser una sola región; también, que la decisión de aprobar regiones debe tomarse no por mayoría absoluta de los Consejos Provinciales, sino por dos tercios. El 21 de septiembre de 2010, la Asamblea se había allanado a seis vetos e insistido en otros seis.

¹⁰³ «Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los

va— y discutida en el Plenario, ante de que se ejecutorie la sentencia de la Corte. Aún así, vivíamos un momento de contradicción política muy fuerte; el movimiento indígena ya había roto las mesas de diálogo, y ya había una oposición a lo que habíamos acordado, con actas debidamente firmadas. De modo que emprendidos en un nuevo proceso de validación de los resultados de nuestras consultas: dos talleres en Quito con organizaciones campesinas e indígenas, y uno en Cuenca. Y, aunque la CONAIE instruyó que los indígenas no participaran en este proceso, finalmente los propios actores de las nacionalidades indígenas nos convocaron, acordamos una reunión en Puyo, volvimos a revisar la ley, e hicimos nuevos ajustes importantes. También se efectuaron dos encuentros en Quito, en el salón del ex Senado de la Asamblea Nacional. Luego, cuatro talleres de socialización del texto definitivo, en noviembre y diciembre (Puyo, Santo Domingo de los Tsáchilas, Loja y Quito)».

Un ejercicio parecido se hizo con el Código de Planificación y Finanzas Públicas, y con el Código de la Producción, que eran proyectos económicos urgentes. No ocurrió así con el Código de la Democracia, que se aprobó sin mayor debate: «ahora revisamos ese Código, y decimos no está bien, decimos que debimos haberlo pensado mejor, que debimos haberlo hecho de otra manera», concluye Virgilio Hernández.

siguientes derechos colectivos: (...) 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos»: Art. 57, Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.

UN FINAL DIFERENTE

Estudio de caso: Las dificultades de la Asamblea Nacional para aprobar la Ley de Comunicación.

El debate legislativo en torno al proyecto de Ley de Comunicación, entre 2009 y 2010, puso en evidencia la incapacidad de la sociedad ecuatoriana para arribar a acuerdos sobre temas que ponen en tensión intereses de diversos actores sociales, mientras ponen en riesgo la restricción de derechos fundamentales y amenazan con velados discrímenes, lo cual está reñido con uno de los sustentos básicos de la Constitución de 2008: «Todas las personas son iguales, y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades» (Art. 11).

Es cierto que, mejor que decir «sociedad ecuatoriana», deberíamos decir «elites políticas y sociales», que naturalmente debaten en la arena legislativa y también en los medios de comunicación, lo cual fue más notorio –o aguzado– en el caso de la Ley de Comunicación. Entre tanto, la inmensa mayoría se desentiende de ese tipo de conflictos, resolviendo los prosaicos problemas de la subsistencia, enajenada en muchos casos por una política estatal de subsidios y evidentes mejoras en la educación y salud pública, lo que paradójicamente no auspicia lo que podríamos llamar formación de ciudadanía, si ciudadanía es sinónimo de participación.

Por eso, lo que se vio fue una agria confrontación entre el presidente de la República y los medios de comunicación, lo cual distorsionó el debate, de acuerdo

con los consultados para construir este capítulo¹⁰⁴. Es que en la Comisión Legislativa de Comunicación, de carácter ocasional, la disputa presidente-medios se manifestó como una presión externa que, en vez de engrasar el debate entre los assembleístas, lo condicionó, o trabó, al extremo de que se intentó encontrar la solución en un frustrado «Acuerdo ético-político», que fue «bombardeado» por el Ejecutivo, con la clausura de dos medios. A todo aquello ha de sumarse la presión internacional, que fue un factor que hay que añadir a toda una circunstancia que frustró los acuerdos y evitó y la aprobación de un proyecto de consenso, aun cuando en la Comisión existía una cómoda mayoría oficialista.

Se debe suponer que a mayor complejidad de los temas en debate, mayor participación. Pero en este caso no ocurrió así, aparentemente, debido a problemas estructurales de la democracia, como la débil institucionalidad que también afecta a la Asamblea Nacional, un defecto congénito que se agrava cuando, evidentemente, hay escasa o nula voluntad para encontrar soluciones entre las partes en conflicto. En las siguientes páginas, los entrevistados contribuyen a que configuremos una minuciosa radiografía del fracaso de este diálogo político y social por la Ley de Comunicación.

«La Constitución de 2008 no es un avance de participación. Discrepo con aquello de que sea progresiva en el tema de la participación —dice, cortante, el assembleísta César Montúfar¹⁰⁵—. La gran pregunta, desde la izquierda, es hasta dónde la participación alcanza niveles de decisión, cómo las personas organizadas llegan hasta niveles de cogobierno —al menos, eso es lo que

¹⁰⁴ Este capítulo recoge los puntos de vista de Mauro Andino, Marena Briones, César Montúfar y César Ricaurte.

¹⁰⁵ César Montúfar es politólogo, assembleísta de Concertación Nacional por la provincia de Pichincha. Fue vocal de la Comisión Ocasional de Comunicación.

plantea Boaventura de Souza Santos¹⁰⁶—. Eso significa, llegar a ser parte del proceso de toma de la última decisión. En la Constitución solo hay un ejemplo de eso, pero es una institución mal diseñada, la “silla vacía”¹⁰⁷. Lo digo porque es terriblemente problemático, por ejemplo, sentarle a una persona que viene de la calle a que tome decisiones con concejales, con la eventualidad de que puede adquirir responsabilidades civiles, administrativas y penales. Las otras formas de participación, que prevé la Constitución, más bien tienden a la cooptación de personas por parte del Estado, e indirectamente de algunas organizaciones. Si miramos, por ejemplo, la conformación del Consejo de Participación Ciudadana, según establece la Constitución, la conformación de las comisiones ciudadanas de selección tiene un diseño tremendamente restrictivo. Y, si en la misma Constitución a eso acompaña un presidencialismo tan fuerte, nos

¹⁰⁶ Boaventura de Souza Santos, doctor en Sociología del Derecho, director del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra, Portugal, fue uno de los expertos internacionales que, en marzo de 2008, asesoraron a las mesas de trabajo en la Asamblea Constituyente de Montecristi.

¹⁰⁷ En el Art. 101 de la Constitución, ya citado; en la Art. 77 de Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, de abril de 2010, también citado; y en la Ley del COOTAD: «Silla vacía.- Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general. Las personas que participen con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente. El ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo gobierno autónomo descentralizado»: Art. 311, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), de octubre de 2010.

damos cuenta de que la gravedad del poder político no está en la ciudadanía. De modo que la silla vacía, que es un sistema tremendamente defectuoso, es una partícula insignificante en el proceso de toma de decisiones que hay en el Ecuador, frente al fortalecimiento del Ejecutivo».

Esta argumentación le lleva al asambleísta de Concertación Nacional a asegurar que había más participación en el régimen constitucional de 1998, que estaba sustentado por otro principio, el de la gobernabilidad. ¿Cómo funcionaba ese modelo? Posibilitando que los grupos influyentes de la sociedad sean parte del proceso de toma de decisiones. «No obstante, aunque no estoy de acuerdo con aquel modelo, mucha más participación había en el anterior régimen político: para que hubiese gobernabilidad, se entendía que debía incorporarse a la toma de decisiones a los actores relevantes. En cambio, la Constitución de Montecristi está asentada sobre un claro principio plebiscitario, de concentración de la autoridad presidencial, de cooptación de la sociedad civil por el Estado», señala Montúfar. Y, acentúa: «Lo que estamos viendo en este momento no es que la Constitución no está funcionando. Más bien, funciona como tenía que hacerlo».

Luego de esta reflexión en torno a las condiciones nuevas de la participación, Montúfar va al grano: «No hubo manifiesta voluntad política de encontrar consensos mientras se discutía la Ley de Comunicación, desde el oficialismo y de la oposición — afirma —¹⁰⁸. Es que el

¹⁰⁸ La Comisión Legislativa de Comunicación, con carácter de ocasional, sesionó desde septiembre de 2009 a junio de 2010. Integraron esa Comisión los asambleístas Humberto Alvarado (AP), Mauro Andino (AP), María Augusta Calle (AP), Betty Carrillo (AP), Fausto Cobo (SP), César Montúfar (CN), Rolando Panchana (AP), Jimmy Pinoargote (Municipa-

debate de esa ley estuvo absolutamente atravesado por la disputa, por la confrontación, por el acoso entre el presidente y los medios. Ese fue el telón de fondo. Un condicionamiento totalmente desfavorable, porque distorsionó el debate. Sí es necesaria en el Ecuador una Ley de Comunicación, que cree las condiciones para que el ejercicio de la libertad de expresión —que ha sido restringido— se amplíe lo más posible. En nuestro país, la censura desde el Gobierno a la opinión pública ha sido mediatizada por una gran cultura de una prensa y un periodismo que sospecha del poder, lo cual es muy sano para una sociedad democrática. Desde Espejo, desde Montalvo, y en el siglo XX, hemos tenido insignes portaestandartes de una opinión pública contestataria, que ha influido de manera muy positiva en esta relación entre el poder político y opinión pública, o prensa. De manera que el enfrentamiento entre el Gobierno y los medios no dejó ver que el problema de la libertad de expresión en el Ecuador no era esa tensión, sino la imposibilidad de enormes sectores sociales de tener los medios, los espacios, para ejercer el derecho a la libertad de expresión. En el manejo de las frecuencias de radio y televisión, en los últimos 10 años, vemos una colusión entre poder político e intereses privados para monopolizar la libertad de expresión».

Y asegura que «la presión externa actuó de mil maneras, porque los asambleístas somos animales políticos y, los animales políticos, como vampiros, nos nutrimos de la sangre, de la tinta que corre con nuestros nombres o de la cinta que nos graba, “actuamos” para la opinión pública. Uno de los grandes debates que teníamos giraba en torno a si se sacaba o no a la prensa de las discusiones; en las otras comisiones los expulsaban, pero en la de Comunicación, la oposición de lista), Lourdes Tibán (Pachakutik), Ángel Vilema (AP) y Cynthia Viteri (Madera de Guerrero).

la de Comunicación, la oposición de paraba de cabeza porque la prensa tenía que estar. La acción de los medios fue clave para evitar que se aprobase el proyecto, porque en la Comisión numéricamente tenían el poder, los votos, como para arrasarnos. Si al debate que venía de afuera le unimos otros elementos, como la presión internacional, que también se produjo, se explica que no se aprobase esa ley».

Y, César Ricaurte¹⁰⁹: «La atención de los medios fue fundamental y, evidentemente, ha existido una disputa de la opinión pública; pues, recordemos, a los medios privados el Gobierno contrapone la posesión de 18 medios de comunicación, una masiva inversión publicitaria y constantes cadenas nacionales. Quizás el mejor ejemplo de esta disputa se dio durante el Mundial de Fútbol, cuando el Gobierno emitió unos *spots* a través de los cuales acusaba a los medios privados de mentir, robar, asesinar, etc. Esto, como respuesta a una campaña de los diarios agrupados en la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP), en la que se pedía “Más Respeto”. En cualquier caso, la opinión pública ha tenido un papel protagónico en el debate. Reitero que el aporte de Fundamedios en este punto fue introducir la perspectiva de los derechos fundamentales y los instrumentos internacionales que los sostienen, aglutinados sobre todo en el Sistema Interamericano. Fundamedios ha solicitado y ha acudido dos veces en audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para exponer la situación de la libertad de expresión en el Ecuador y en ese contexto informar sobre los debates en torno a la Ley de Comunicación. En estas audiencias han estado representantes del Estado

¹⁰⁹ César Ricaurte es periodista, director ejecutivo de la Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios, Fundamedios.

ecuatoriano que han asumido compromisos que no han sido cumplidos».

De su parte, Marena Briones¹¹⁰ asimismo considera que no existió una manifiesta voluntad política para arribar a consensos en torno a la Ley de Comunicación. «Como observadora, a través de la cobertura dada por los medios de comunicación, mi respuesta es un rotundo no. No solo por la simple constatación de que no hay Ley de Comunicación aprobada, que, si hubiere existido una manifiesta y auténtica voluntad política de arribar a consensos, ya se habría dado; sino porque, de la lectura de las distintas posturas y los diferentes criterios es evidente que el desacuerdo de fondo es en torno a valores, temores, aspiraciones, es sobre todo un desacuerdo de actitudes. Y no he encontrado ninguna prueba de que hubiere existido la voluntad de someter, de una y otra parte, tales valores, temores y aspiraciones a la interpelación sincera y racional de otros puntos de vista y de la misma compleja y paradójica realidad que caracteriza, más que nunca en estos tiempos, al fenómeno comunicativo», dice. La especialista también cree la amplia cobertura de los medios tuvo muy claramente un sesgo específico: «el punto de vista y el interés de los medios de comunicación, obviamente de los de mayor poder». Y considera que la postura de los medios de comunicación ha sido y es una postura cerrada. «Los medios no estuvieron interesados en promover un verdadero debate sobre el tema y sobre las previsiones constitucionales en torno a la comunicación. Y, como tampoco hubo un auténtico debate en la Asamblea, los medios cubrieron ampliamente el tema, pero ningún debate», dice la columnista de Hoy. No obstante, duda de que la cobertura dada por los medios de comunicación al tema y la «pertinaz» campaña desplegada por

¹¹⁰ Marena Briones es abogada, columnista de Diario Hoy.

ellos contra varios de los contenidos del proyecto de ley, haya sido decisiva para que éste entre en «reposo». «A mí me parece que el proyecto ha detenido su marcha, más que nada por propia obra de los asambleístas, por intereses particulares de algunos de ellos y por el susto que varias de las propuestas legales han provocado en un número suficiente de asambleístas como para que el proyecto no alcance aprobación —asegura—. En el fondo, los asambleístas tampoco confían ni en nuestra práctica política, ni en nuestras instituciones. Y saben muy bien que el poder cambia de turnos».

Para ilustrar lo que fue el camino que siguieron los proyectos de esta Ley, al que califica de «tortuoso, accidentado y poco transparente», César Ricaurte propone un registro de elocuentes detalles: «En un documento interno de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central del Ecuador, FACSO (Serie Documentos N.-10, de 9 de abril del 2010) se relata que apenas se aprobó la Constitución en Montecristi, se adoptó una estrategia de parte de sectores afines al Gobierno para desarrollar la Ley de Comunicación. Esa estrategia adoptó una “doble lanza”. Por un lado, se comenzó a aglutinar una especie de frente de organizaciones afines en lo que se llamó el Foro de la Comunicación, que congregaba a algunas facultades, algunos gremios y algunas ONG que se califican de “izquierda” (según el mismo documento). Simultáneamente, con la intervención de la ex asambleísta constituyente Pilar Núñez, se trabajó en la Presidencia de la República otro proyecto de Ley. Aquel Foro se fracturó, debido a lo que el documento de la FACSO califica de “acción de Ciespal”, que conformó el llamado “Colectivo de la Comunicación”. En ese momento, el Gobierno pidió al Foro y al Colectivo que presentasen un solo proyecto de Ley, para lo cual se conformó una comisión, que no logró conciliar posiciones entre los dos. Finalmente, después de una

última reunión “a la que asistieron los representantes del Foro, con funcionarios de la Presidencia de la República, el presidente de la Asamblea Nacional, Fernando Cordero, el asambleísta Rolando Panchana¹¹¹ y el licenciado Orlando Pérez¹¹², se tuvo la claridad de que el Gobierno no iba a asumir la ley propuesta por la propia comisión y alimentada por el Foro de la Comunicación”, según relata el mencionado documento. El Foro decidió, entonces, presentar su propio proyecto de Ley, a través de la Asambleísta Lourdes Tibán¹¹³. Poco después, aparecería el proyecto del Gobierno, presentado por el asambleísta Rolando Panchana, el cual, según la FACSÓ “había recogido múltiples párrafos (del proyecto del Foro), pero, por supuesto, sin ninguna lógica ni claridad filosófica, teórica, ni política”. Ya antes, el asambleísta César Montúfar había presentado otro proyecto de Ley.

¿Porqué es importante recoger esta historia?, pregunta el director de Fundamedios. Y explica: «Permite observar cómo, desde el primer minuto, no hubo la voluntad de construir un proyecto de Ley vital para la democracia, de una forma amplia, democrática y participativa; ver que varios grupos se atribuyeron la misión de hacer la Ley; esos grupos fueron incapaces de buscar y encontrar consensos, incluso en sus propias filas; lo cual, finalmente, desembocó en proyectos de Ley que violaban principios para el ejercicio de los derechos y

¹¹¹ Rolando Panchana, asambleísta de Alianza PAIS por la provincia del Guayas.

¹¹² Orlando Pérez es periodista, fue secretario de Prensa en las Asamblea Constituyente y, luego, director de Comunicación de la Asamblea Nacional. También se desempeñó como viceministro de Pueblos. Es dirigente de Alianza PAIS y subdirector del Diario oficialista El Telégrafo.

¹¹³ Lourdes Tibán, asambleísta de Pachakutik por la provincia de Cotopaxi.

libertades fundamentales recogidas en instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos, por el Estado ecuatoriano y elevados a rango Constitucional en Montecristi. Justamente, el haber introducido en el debate público esta perspectiva de derechos es el mayor aporte que realizó Fundamedios. Apenas fueron presentados los tres proyectos, realizamos un análisis matricial de los documentos comparándolos con los principios de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, documento que desarrolla los principales estándares fijados en el Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Este trabajo se realizó conjuntamente con profesores y alumnos de la carrera de Periodismo de la Universidad San Francisco de Quito. El análisis se difundió junto con un primer pronunciamiento de Fundamedios, en el sentido de que los proyectos de Ley no se ajustaban a los estándares internacionales de derechos».

Mauro Andino estima que el que hubiesen existido tres proyectos de ley no entorpeció el debate¹¹⁴: «Inicialmente llegó el proyecto de Rolando Panchana, de PAIS; casi a la par, el proyecto de César Montúfar; y, luego, el de Lourdes Tibán¹¹⁵. Con esos tres proyectos¹¹⁶, la Comisión se puso a trabajar —la presidía en esa época

¹¹⁴ Mauro Andino es abogado, asambleísta de Alianza PAIS por la provincia de Chimborazo; presidió la Comisión Ocasional de Comunicación, luego de la renuncia de Betty Carrillo, el 18 de junio de 2010. Andino también fue constituyente, en Montecristi.

¹¹⁵ Lourdes Tibán es asambleísta de Pachakutik por la provincia de Cotopaxi.

¹¹⁶ Según la página Web de la Asamblea Nacional, el proyecto de César Montúfar fue presentado el 31 de agosto de 2009; el de Lourdes Tibán, el 3 de septiembre de ese año; y, el de Rolando Panchana, el 14 de septiembre.

ca Betty Carrillo¹¹⁷—. Contar con tres proyectos no generó ningún inconveniente, si bien había que ir revisando lo que decía cada proyecto, hasta poder articular disposiciones que recogieran el sentir de los diferentes proyectos. Aunque ello era complicado, sirvió para empaparnos de la visión de cada proyecto y nos demandó más tiempo. Pero, creo que esto fue positivo».

Desde un inicio, la discusión de la Ley polarizó a la opinión pública. «El presidente Correa tenía una posición muy clara de ataque, de acoso, de enfrentamiento —afirma César Montúfar—. En ese contexto, la Ley de Comunicación tenía ya un signo, una intencionalidad política. Frente a eso hubo una reacción brutal, en el buen sentido de la palabra, de esa opinión pública de miles de personas a lo largo y ancho del país, de quienes tienen un programa de radio, escriben en periódicos, trabajan en televisión —en Ecuador hay 1 300 radios, unos 300 canales de televisión, un número incuantificable de periódicos, locales, regionales, nacionales—. Ante eso, la ley no se aprobó, y el Gobierno ha tenido que recurrir al referendo para intentar aprobarla¹¹⁸, lo cual da muestra de lo que estaba realmente sucediendo en la correlación de fuerzas políticas: una opinión pública diversa, fragmentada, reaccionó ante la amenaza de una

¹¹⁷ Betty Carrillo es asambleísta de Alianza PAIS por la provincia de Tungurahua.

¹¹⁸ Montúfar se refiere a la Consulta Popular planteada a la Corte Constitucional por el presidente Rafael Correa, el 17 de enero de 2011, una de cuyas preguntas reza: «Con la finalidad de evitar los excesos en los medios de comunicación, ¿Está usted de acuerdo que se dicte una ley de comunicación que cree un Consejo de Regulación que norme la difusión de contenidos en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita, que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios; y que establezca los criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o los medios emisores?»: (Correa, 2011: s/n).

Ley de Comunicación que tiene ya un signo político claro, al punto que la termina neutralizando. Y, demuestra también que para el Gobierno no hay diálogo, no hay acuerdo, y que la única vía para resolver los conflictos es la plebiscitaria. No obstante, en este caso hubo una cosa diferente: hubo dos proyectos previos –de Lourdes Tibán y el mío– que no eran del Gobierno (lo que había venido sucediendo en las comisiones era que los debates partieran de una iniciativa del Ejecutivo). Esto, obligó al Gobierno a cambiar la estrategia: ya no hubo un proyecto presentado por Senplades o por la Secretaría de la Presidencia, sino que tuvieron que recurrir al asambleísta Rolando Panchana para que lo presentara, con lo que el oficialismo partió con una tremenda desventaja. Por lo tanto, la discusión fue entre los tres proyectos, sobre todo en la primera parte».

La versión del asambleísta Mauro Andino es la siguiente: «El proceso de elaboración de la Ley de Comunicación fue ampliamente socializado, difundido, con la participación de diferentes actores –tanto a nivel nacional como internacional–, los representantes de los medios de comunicación, de los colegios profesionales, de la Unión Nacional de Periodistas, de la ciudadanía. Lamentablemente, hubo algunos temas polémicos –como el del Consejo de Comunicación, su estructura, su conformación, sus funciones, el ámbito de sanciones–, el Art. 9 (del proyecto) sobre la veracidad, que está contemplado en el Art. 18 de la Constitución,¹¹⁹ que hicie-

¹¹⁹ «Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior. 2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de

ron que ese rico debate fuera abandonado por los miembros de la minoría de la Comisión Legislativa de Comunicación, cuando ya se había aprobado casi el ochenta por ciento del articulado. Ante ello nos no quedó más, a los seis de PAIS, que seguir con el trabajo que faltaba, completarlo y aprobar un informe que está listo para segundo debate en el plenario de la Asamblea. Inicialmente se había decidido que la Asamblea lo evacuara en diciembre de 2010, pero, ante el anuncio del presidente de la República de convocar al pueblo ecuatoriano a una consulta y a un referendo, y en donde se incluirían dos preguntas relacionadas precisamente al tema de la comunicación, yo creí pertinente hablar con Fernando Cordero (presidente de la Asamblea Nacional), con los compañeros del bloque de PAIS; a ellos les planteé que esperáramos dos situaciones: primera, ver cuál sería el pronunciamiento de la Corte Constitucional y, si la Corte daba paso a estas dos preguntas, la segunda, es decir, esperar el pronunciamiento de la ciudadanía en la consulta y en el referendo¹²⁰. Luego, entonces, retomar el segundo debate en el plenario de la Asamblea, para evitar un doble trabajo y un eventual veto presidencial. La situación en este momento es que hay un informe, se ha discutido y socializado, recoge una serie de principios y garantías en favor de los niños, niñas y adolescentes, en favor de la gente con discapacidad, de los campesinos, de los mestizos, es decir, de todos. Hablamos de un aspecto fundamental como es la

información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información». Art. 18, Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.

¹²⁰ La entrevista con Mauro Andino, para este informe, se mantuvo el 17 de febrero de 2011, dos días después de que la Corte Constitucional diese «luz verde» al cuestionario del presidente Rafael Correa para la consulta popular.

democratización de los medios de comunicación, la diversidad de voces, el asunto que tiene que ver con las frecuencias que, de una manera ilegal, fueron entregadas por razones políticas, y también con las que están en “engorde”, que deben revertirse al Estado».

César Montúfar se lamenta de que no se recogieron todas las opiniones ciudadanas: «Claro, hubo muchos actos rituales de socialización de la ley. Un día por semana, la Comisión escuchaba a ciudadanos, recibía opiniones. Pero, sólo se tomaba en cuenta lo que interesaba al Gobierno; por ejemplo, la posición que tenían los cineastas, los productores independientes. Después hubo una muy buena iniciativa, que comenzó con la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central, que puso una persona para que esté presente en las discusiones; lo propio hizo la Unión Nacional de Periodistas, que envió a Lupe Fierro¹²¹, que tuvo muy buenos aportes. Pero, como venimos de una cultura corporativista —lo cual es parte de los modelos anteriores de participación— la presión del exterior era múltiple, con cuatro corrientes principales: una, la opinión pública que, en la confrontación con el Gobierno, defendía el principio de la libertad de expresión en abstracto; dos, de aquellos periodistas y comunicadores para quienes la Ley de Comunicación era de defensa del ejercicio profesional del periodista titulado; tres, la de los radiodifusores, muy preocupados de que iba a pasar con las frecuencias; y, cuatro, de organizaciones de la sociedad civil que, en cambio, llegaban desde una corriente conceptual alrededor de este emergente derecho a la comunicación, con una tendencia a pensar que este problema se resuelve en un conflicto de suma cero: hay que quitar a unos, para dar a otros, y que parte de una

¹²¹ Guadalupe Fierro es periodista y abogada. Fue observadora en la Comisión Ocasional de Comunicación por la Unión Nacional de Periodistas (UNP).

discusión más profunda, si existe el derecho a la información o si este derecho es al *acceso* a la información».

Pero, ¿en verdad se desplegó un proceso democrático de socialización de ese proyecto de Ley? Marena Briones lo pone en duda. «Es menester aclarar primero qué se entiende por “proceso de socialización” —dice Briones—. Si por socialización se entiende la distribución de un proyecto de ley para difundir su contenido y conocer qué comentarios suscita, tendría que responder que sí hubo difusión, no solo desde la Asamblea, y hubo comentarios, incluso abiertamente discrepantes con varios aspectos del texto en cuestión», afirma.

En su opinión, sin embargo, socializar un proyecto de ley demanda explicar claramente los aspectos básicos de su contenido, qué razones justifican tales contenidos y qué beneficios colectivos se persiguen con ellos. «Y, si además se busca retroalimentar el proyecto a la luz de las experiencias y los conocimientos de los diversos actores y sectores. Entonces —subraya Marena Breiones— es indispensable la existencia de un real debate público, de un intercambio de argumentos que muestre abiertamente desde dónde habla cada quien, cómo fundamenta sus opiniones y con qué argumentos pretende rebatir los de los contrarios. Nada de esto ha habido. Presentar un asunto tan sensible, como es el de la comunicación como si fuera una cuestión de todo o nada, de blanco o negro, no solo que es desconocer todo lo que pone en juego y en controversia el fenómeno comunicativo, sino que eso no es debate por ningún lado. La comunicación es un ámbito especialmente clave de nuestra constitución como sujetos individuales y colectivos. Cualquier proyecto de ley relativo a ella debería ser ineludiblemente expuesto al escrutinio público y a la evaluación de las ventajas y desventajas democráticas de las posibles provisiones normativas.

Ése proceso de socialización, que denominaría democrático, no ha existido».

Lo que asevera Marena Briones, se ratifica en la interpretación de César Ricaurte, quien anota que el Documento interno de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central (Serie Documentos N.-10, 9 de abril del 2010), en sus páginas 10 y 11, ya lo advertía: «La Comisión de Comunicación vuelve a cometer el error inicial de encerrarse en sí misma, elabora una ley sobre un tema que no conoce. Múltiples esfuerzos se han realizado a nivel del Foro de la Comunicación frente a esta comisión, especialmente con su Presidenta¹²², para brindar nuestro conocimiento y apoyo. Múltiples reuniones, propuestas, análisis, explicaciones y aportaciones se han remitido, pero lo único que se ha logrado es que se repita el hecho de que se escuche a diferentes sectores, pero no exista una participación real». Dice Ricaurte: «Lo cual es absolutamente cierto. Por lo tanto, no se puede decir que haya existido una real socialización de una Ley que, es fundamental para la consolidación de la democracia en el Ecuador. Durante el primer semestre del 2010, Fundamedios realizó una serie de foros y talleres en varias ciudades del país (Guayaquil, Ibarra, Santo Domingo, Galápagos, Portoviejo, Loja) para presentar las investigaciones del libro *La palabra rota*¹²³, y tratar el tema de la Ley de Comunicación. Invariablemente, la queja en cada ciudad fue que no conocían el proyecto de Ley, que nadie de la Asamblea se había tomado la molestia de dar a conocer, discutir y recoger observaciones frente a ese proyecto. Cuando observamos desde Fundamedios que la Ley no se estaba discutiendo democrática y ampliamente en todo el país,

¹²² Se refiere a Betty Carrillo.

¹²³ *La palabra rota, seis investigaciones sobre periodismo ecuatoriano*. Fundamedios, 2010. La versión en línea está disponible en: www.fundamedios.org

se señaló desde la Comisión que “no había presupuesto” para tales actividades y que la Presidencia de la Asamblea tampoco había querido dar más plazo para que la Comisión pudiera hacerlo».

Lo cierto es que hubo que enfrentar temas complejos, en torno a los cuales hubo muchas dificultades de lograr consensos. En un ambiente «enrarecido», o altamente politizado y conflictivo, digamos, el diálogo en la Comisión estuvo sometido a tensiones muy grandes. «El tema más complejo de los debates fue el concepto; el definir qué Ley de Comunicación estábamos trabajando – anota César Montúfar –. Si era sobre el derecho a la información, debía ser leída como el numeral 1 del Art. 18 de la Constitución, que exige cualidades a la comunicación; ¹²⁴ pero si su objeto era el derecho al libre acceso a la información, como lo define la Comisión Interamericana¹²⁵; la discusión implicaba un cambio de paradigma para el oficialismo, un cambio entre el concepto liberal de la libertad de expresión, y esta nueva versión del derecho a una comunicación con determinadas cualidades. Luego, también planteó dificultades el llamado Consejo de Comunicación, no tanto por el modo de conformarlo (lo cual sí es importante), sino sus

¹²⁴ «Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior: Art.18, Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.

¹²⁵ «Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección»: Art. 13, Libertad de Pensamiento y de Expresión. OEA, 1969: s/n.

competencias, que en la visión del oficialismo es una comisaría de medios, una instancia con delegaciones en todo el territorio nacional y que puede recibir denuncias, de toda naturaleza, en contra de los medios. Y otro tema peliagudo fue el de la comunicación desde el Estado hacia la sociedad, es decir, la publicidad gubernamental y los medios públicos; lo curioso es que, sobre esto, en PAIS había posiciones diferentes: una, más conceptual, que concordaba con la nuestra –con ella estaba la asambleísta María Augusta Calle¹²⁶, por ejemplo–, de que debemos tener medios realmente públicos, no gubernamentales; y, otra, que los ve como negocios controlados por funcionarios públicos, lo que ahora es Ecuador TV y debería ser El Telégrafo, si fuese un buen periódico –esta línea la defendían asambleístas del oficialismo como Rolando Panchana–. Asimismo, algo igualmente complicado, fue el asunto de la profesionalización de periodistas y comunicadores; y, si la ley iba a contener el tema de las frecuencias, es decir, la administración del espectro radioeléctrico».

¿Hubo, hay, diferencias irreconciliables? Sí, a juicio de César Ricaurte, entre las que él enumera: «1. Los artículos de la profesionalización forzosa que contraían pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; 2. La conformación del Consejo de Comunicación: la disputa se ha dio en torno a la presencia o no de delegados del Ejecutivo; 3. Las atribuciones de ese Consejo y su capacidad sancionadora, ya que incluso podría sancionar faltas éticas de los medios y los periodistas; lo cual se agrava por la presencia de oficinas locales del Consejo que tendrían esta misma capacidad; 4. El mismo régimen de sanciones; 5. La incorporación de obligaciones a los medios como el llamado “uno

¹²⁶ María Augusta Calle, asambleísta de Alianza PAIS por la provincia de Pichincha.

por uno”, es decir, la obligación para las emisoras de radio de que por cada canción de un interprete extranjero que se emita, se debe transmitir una canción de un artista nacional; 6. A diferencia de las demás leyes del sector en la Región, esta Ley de Comunicación no ha podido hacer diferenciaciones entre radio y televisión, medios impresos e Internet». —En definitiva, dice Ricaurte— la disputa se construyó alrededor de la posibilidad de que «abierta o encubiertamente» se pudiera imponer un régimen de censura previa por parte del Estado, y la naturaleza de la llamada «responsabilidad ulterior».

Enriquece la comprensión de este conflicto y las tensiones desatadas, la visión panorámica con que aporta Marena Briones: «No creo que los intereses en conflicto hayan sido expresados con la claridad y la sinceridad requeridas —advierte—. Por una parte, porque tengo la impresión de que, en general, en los contendores primaron prejuicios encubiertos de unos contra otros. Por otra parte, porque lo que he percibido es que el conflicto nace fundamentalmente de la desconfianza que unos y otros se tienen. Lo ideal hubiera sido que seamos testigos de un debate sobre sí cabe o no regular la comunicación, por qué sí, en tal caso, y por qué no, en este otro, con qué finalidad hacerlo, cómo hacerlo precautelando y favoreciendo, simultáneamente, el derecho a la comunicación como un derecho humano fundamental, etcétera. En mi opinión —añade— las diferencias insuperables están en esos prejuicios encubiertos y en esa mutua desconfianza, que impiden construir un diálogo sincero y que han hecho de la discusión un tira y hala entre posiciones al parecer irreconciliables. Ninguna ley, menos una que pretenda regular la comunicación, debería nacer de antipatías o simpatías, o de reacciones puramente coyunturales, o del miedo, o de los solos

ideales. Toda discusión legislativa es una discusión básicamente política, así que es legítimo que cada quien responda a los intereses que representa; pero, eso no significa que se esté exonerado de ser sinceros y de ser racionales.

Ante la complejidad del debate generado –cargado de prejuicios, si seguimos a Marena Briones–, la propia Asamblea encargó una consultoría a la oficina regional de UNESCO, en Quito, como recuerda un puntilloso César Ricaurte. «Fue contratado el experto uruguayo Gustavo Gómez (actual ministro de Telecomunicaciones en Uruguay) quién realizó un exhaustivo análisis de los proyectos de Ley bajo la luz de la Convención, las sentencias de la Corte Interamericana y diversos pronunciamientos de la Comisión (todo lo que toma el nombre de Sistema Interamericano de Derechos Humanos). Para esto, a finales de noviembre del 2009, Fundamedios había solicitado a la Relatoría especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos su pronunciamiento sobre el primer informe de la Comisión Ocasional de Comunicación (el cual recogió los aspectos fundamentales del proyecto de Gobierno presentado por el Asambleísta Rolando Panchana). El pronunciamiento de la Relatoría se produjo mediante carta al presidente de la Asamblea, Fernando Cordero, el 10 de diciembre del 2009. Poco después, Fundamedios también divulgó el estudio de Gustavo Gómez. Frente a las evidentes violaciones a la Constitución y a los tratados internacionales que significan los proyectos de Ley y a la presión de la opinión pública (generada en gran parte por los pronunciamientos internacionales), en la Asamblea se dio marcha atrás en la intención de aprobar el proyecto de Ley que se había generado en la Presidencia de la República y se dio paso al Acuerdo ético-político, de diciembre del 2009, que

debía ser el marco con el cual, a partir de ese momento, se debía discutir la Ley en el seno de la Comisión».

«Si bien, después del Acuerdo ético-político, la Comisión dio muestras de apertura y se conformó un “grupo asesor”, en el cual fue invitado a participar Fundamedios, cada vez fue más evidente que la Comisión se estaba encerrando en sí misma (como dice el documento de FACSO) y que la Presidencia de la Comisión no tenía conocimientos ni voluntad democrática para escuchar a diversos sectores —arguye César Ricaurte— Una vez más, la elaboración de la Ley recayó en asesores externos, esta vez de la Presidencia de la Asamblea. Y, así, la discusión de la Ley se tornó cada más engorrosa, hasta que, finalmente, desembocó en el quiebre de la Comisión cuando un sector denunció irregularidades en la aprobación del segundo Informe de la Comisión. Con esto, al tener visos de ilegitimidad e ilegalidad, el segundo informe no ha podido ser tratado en el Pleno de la Asamblea y, pese al compromiso del Estado ecuatoriano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no parecen existir posibilidades de un debate en el Pleno de la Asamblea hasta marzo de 2011, pues el tema saldrá del cauce parlamentario si es que se aprueban las preguntas relacionadas con el Consejo de Regulación para la consulta popular propuesta por el presidente de la República».

Ricaurte dice también: «Si bien consideramos que es un logro sustancial el que no se haya aprobado una Ley restrictiva a los derechos y libertades fundamentales de las personas, es poco edificante el que no se haya podido construir los acuerdos que se necesitaban para la elaboración de una Ley de tan alta importancia. Esto habla muy mal del estado actual de construcción democrática. En verdad, la discusión de la Ley ha sido muy complicada, porque los distintos sectores no han podido conciliar posiciones. Los unos, atrincherados en

visiones sesgadas y radicalmente ideológicas; los otros, con desconfianza absoluta en todo lo que sea regulación estatal y afectación de intereses. Todo esto en el escenario de un enfrentamiento violento (“una guerra de baja intensidad”, lo hemos llamado) entre Gobierno y medios de comunicación privados. Lo lamentable es que están en juego derechos fundamentales de todos los seres humanos, como son la libertad de expresión, la libertad de pensamiento y opinión, la libertad de prensa, de asociación e incluso de empresa (entendido como el derecho de todos a emprender, y no como la protección de grandes corporaciones). Por añadidura, para complicar más el panorama, están las posiciones de algunos gremios que no pueden salir de visiones muy limitadas que únicamente se centran en la defensa del título profesional y no en la perspectiva de derechos ciudadanos».

Y, hay que añadir, la presión externa de los medios, en la interpretación de Mauro Andino, significaba que muchos periodistas, comunicadores, o los dueños de las empresas de comunicación, «se convirtieron en verdaderos actores políticos, que no cumplieron con el deber básico de todo comunicador o periodista: informar a la ciudadanía lo que estaba ocurriendo en esa Comisión — señala—. Por lo contrario, ellos tomaron partido, incluso con titulares, como, por ejemplo: “Comisión aprueba en plancha el articulado”, en un diario de circulación nacional, lo cual era totalmente falso. Se tergiversó, en un intento de deslegitimar el trabajo de la Comisión, porque aprobábamos artículo por artículo, algo que generalmente no se hace en la Asamblea, pero en este caso esa fue la decisión de la Comisión. Tomaron partido, digo, porque simplemente son empresas de comunicación que a la información le transforman en una mercancía, como dice un especialista, y simplemente lo que estaban defendiendo era su statu quo. En par-

te, ello sí vino a dificultar el diálogo porque muchos asambleístas, como generalmente ocurre en casi todos los temas, cuando hay medios de comunicación, cuando hay cámaras, cuando hay grabadoras, el discurso es para las cámaras y no, precisamente, para quienes somos o podemos ser parte de esa comisión. Pero, cuando no están las cámaras, el discurso cambia, es diferente. Por otro lado, considero que con la presencia de los medios se transparentó todo el debate, incluso, a veces, discrepancias entre asambleístas de PAIS sobre varios temas. A propósito, no sé si cabe un confidencia: alguna vez que estuvimos en la Presidencia de la República, una sola vez, tratando sobre el proyecto de Ley de Comunicación, y luego de haber hablado con el presidente por una hora, yo le dije: Señor presidente, qué diferente es hablar con usted, aquí, en vivo y en directo, sobre este tema. “¿Por qué?”, me preguntó. Porque han llegado voces a la Asamblea que daban cuenta de su criterio sobre este proyecto, y no es así. Entonces, el presidente me dijo: “Mira, yo no he participado casi en lo absoluto en esto”. En ese momento, a mí se me abrió totalmente el panorama, pues cuando discutíamos en la comisión, llegaban supuestos mensajes: esto quiere el presidente, o esto dice el presidente. Y, no era así. Jamás el presidente, mientras he presidido la Comisión de Comunicación, nos dijo o me dijo a mí, hágase esto, o póngase esto».

Pero, el opositor César Montúfar aguza su interpretación: «El conflicto entre Gobierno y medios grandes, en el que intervienen ya toda la opinión pública, le puso a la Asamblea en una encrucijada, en el sentido de que esa ley sólo podía aprobarse en los términos que el Gobierno quería, con un terrible costo político, para los asambleístas gobiernistas y para el propio Gobierno. Ahí se produjo lo que, a mi juicio, fue lo único importante que ha hecho la Asamblea en este tiempo, que es el Acuerdo ético-político, de 17 de di-

el Acuerdo ético-político, de 17 de diciembre de 2009; fue la primera y única vez en que la Asamblea decidió asumir un espacio de mediación y representación, donde las distintas corrientes llegaron a siete puntos de arreglo, lo cual es propio del Parlamento en una democracia¹²⁷. Pero, el momento en que esos siete puntos iban a funcionar, vino el “bombazo” del presidente Correa al cerrar Teleamazonas¹²⁸, y la Voz de Arutam¹²⁹, justo el día en que íbamos a iniciar el primer

¹²⁷ «El acuerdo, de siete puntos, constituye un compromiso ético-político que permitirá dar al país una Ley Orgánica de Comunicación que garantice los derechos y libertades establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador»: Ecuador, 2009: 1.

¹²⁸ El 22 de diciembre de 2009, la Superintendencia de Telecomunicaciones ordenó suspender por tres días la señal de Teleamazonas, argumentando que una información emitida en mayo de aquel año por ese medio, sobre la exploración de gas en la isla Puná, se basó en supuestos. El presidente Correa había dicho que Teleamazonas instigó a la población (de Puná) a tomarse por la fuerza un taladro petrolero venezolano (El Universo, 30 de mayo de 2009). El canal acató la orden «bajo protesta, porque (la orden) no cumple con los requisitos legales».

¹²⁹ El 17 de diciembre de 2009, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones CONATEL, canceló el contrato de concesión de frecuencia de Radio la Voz de Arutam, emisora de la Federación Shuar, que transmitía desde la ciudad amazónica de Sucúa. ¿Por qué tomó esa medida? Según las autoridades, debido a que durante las movilizaciones indígenas de septiembre de 2009, en la ciudad de Macas, la radioemisora difundió entrevistas a líderes shuar que, supuestamente, incitaban a la rebelión, lo que contraviene el Art. 58 de la Ley de Radio y Televisión, que prohíbe a las radiodifusoras: «c) Promover la violencia física o psicológica, utilizando niños, mujeres, jóvenes o ancianos, incentivar, realizar o motivar el racismo, el comercio sexual, la pornografía, el consumo de drogas, la intolerancia religiosa o política y otros actos análogos que afecten a la dignidad del ser humano». No obstante, el 26 de enero de 2010, el

día en que íbamos a iniciar el primer debate sobre la base de aquel acuerdo. Más que a nosotros, el golpe fue a sus propios assembleístas; el mensaje era: “aquí no hay negociación ni acuerdo, esta es una cuestión de imposición”. Y, volvimos al escenario inicial. Luego, hemos estado paralizados».

El oficialista Andino también critica esa «intervención» gubernamental, que condicionaba el debate, en los siguientes términos: «Algunos assembleístas no vimos con buenos ojos, consideramos que no era el momento oportuno — así hubiera existido razón — de cerrar Teleamazonas y radio Arutam, precisamente en función del diálogo que llevábamos adelante por la Ley de Comunicación. Eso condujo a que ciertos assembleístas, que había suscrito el acuerdo ético-político, decidieran abandonar el debate y dejar atrás ese acuerdo. Nosotros, como Movimiento PAIS, hemos dicho y ratificado que ese acuerdo político está vigente, que se ha recogido lo que consta en ese documento en el informe que está para segundo debate en el Plenario, informe que quizá no es perfecto, susceptible de ser cambiado, modificado y enriquecido por el plenario. Aspiro a volver al debate luego de la Consulta Popular, con los resultados que se den. Y, si son aprobadas las preguntas relacionadas con la comunicación, la Asamblea asumirá un reto importantísimo, porque habrá que debatir con las nuevas reglas de juego, desarrollarlas, someterlas a votación e introducirlas en el texto de la Ley». A pesar de lo sucedido, el assembleísta de PAIS manifiesta su fe en la efectividad

enero de 2010, el CONATEL dejó sin efecto su orden de clausura definitiva. La sanción sería juzgada por la Fiscalía General del Estado como un delito penal en contra de Pedro Acacho, presidente de la Federación de Centros Shuar y director de Radio la Voz de Arutam, y de otros los directivos de la emisora.

del diálogo: «Siempre he dicho que el diálogo es el mecanismo más idóneo para solucionar cualquier problema —proclama—. Si no dialogamos, no vamos a conseguir los resultados que ambicionamos. Yo he dicho que extendiendo la mano a la minoría, que este informe que está listo para segundo debate no es cosa juzgada ni una camisa de fuerza. En el Pleno, con la facultad que me da la Ley Orgánica de la Función Legislativa, como ponente que soy, puedo recoger muchísimos criterios y propuestas, incorporarlos y someterlos a votación. Por ejemplo, se decía que el Ejecutivo no puede tener dos delegados en el Consejo de Comunicación¹³⁰; si ese es el problema, rebajémosle a uno. Y, en la Ley deben estar determinadas de manera precisa las funciones y atribuciones de ese Consejo, para que sus decisiones no sean discrecionales, como ocurrió aquí, el año anterior, cuando a un Canal de televisión se le impusieron sanciones, por lo que algunos asambleístas salimos a decir: eso no está correcto»

¹³⁰ Lo que en el proyecto de Ley se llamó «Consejo de Comunicación», en la pregunta 4 de la consulta popular, propuesta por el presidente Correa, luego corregida por la Corte Constitucional, cambió a «Consejo de Regulación de Contenidos».

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Acosta**, Alberto. 2010. *El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi*. [En línea]. ILDIS, Quito. Disponible en la Web: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07671.pdf>
- Aguilar**, Juan Pablo. 2010. *Entre la retórica de la participación y la práctica del silenciamiento. La criminalización de la protesta en el Ecuador*. [En línea]. Agosto 2010. Disponible en la Web: www.scribd.com/doc/42830282/CRIMINALIZACION-PROTESTA-JPAguilar
- Atupaña**, José [et al.]. 2000. *Diez Años del Levantamiento Indígena del Inti Raymi de 1990*. [En línea]. «Rimay», Instituto Científico de Culturas Indígenas, Quito, Año 2, N° 20. Disponible en la Web: icci.nativeweb.org/boletin/20/
- Bueno**, Marcela y Nieto, Pedro. 2011. *Marcando una hoja de ruta para la sociedad civil. Una investigación cualitativa para determinar el estado actual de las OSC y para contribuir a su fortalecimiento*. Corporación Participación Ciudadana-Ecuador, Quito, 2011.
- Burbano**, Felipe [et. al.]. 2010. *Diálogo sobre la coyuntura: Vicisitudes del presidencialismo y de la intervención estatal*. Revista «Ecuador Debate» N° 80, Centro Andino de Acción Popular. Quito (CAAP), Quito, agosto 2010).
- Buzetto**, Marcelo [et al.]. 2010. *Los movimientos sociales y el sujeto histórico*, Ministerio de Coordinación Política-Secretaría de los Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, Quito.
- Carrillo**, Ricardo. 2003. *Movimientos sociales y hegemonía*. [En línea]. Revista «Aportes Andinos» N° 6, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, julio 2003. Disponible en la Web: www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs6/Ricardo%20Carrillo.pdf
- Correa**, Rafael, 2011 Propuesta de consulta popular, 17 de enero de 2011. [En línea]. Disponible en la Web: www.hoy.com.ec/wp-content/uploads/2011/01/DOCUMENTO-PROPUESTO-CONSULTA.pdf
- Ecuador**, 2008. Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución de la República del Ecuador*. Disponible en la Web: www.efemerides.ec/1/julio/constitucion.htm
- Ecuador**, 2009. Comisión de Comunicación, Asamblea Nacional Constituyente, *Compromiso ético-político*. [En línea]. Disponible en la

- Web: documentacion.asambleanacional.gov.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/9f24bfe7-0dc3-4afa-b527-4df5bd756518/acta_comunicacion.pdf
- Grupo** Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda, 2009. *Síntesis de conclusiones y recomendaciones*. [En línea]. CAD-OCDE 2009. Disponible en la Web: www.ccic.ca/_files/en/what_we_do/aid_consult_group_2008_ag_synthesis_and_recs_spanish.pdf
- OEA**, 1969. Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, 1969. [En línea]. Disponible en la Web: www.cidh.org/Basicos/Basicos2.htm
- Pachano**, Simón. 2010. *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. [En línea]. ILDIS, Quito, 2010. Disponible en la Web: <http://www.fes-ecuador.org/pages/lineas-de-trabajo/renovacion-partidaria/democracia-representativa-y-mecanismos.php>
- Padilla**, Dolores [et al.]. 2008. *Sistematización de propuestas ciudadanas*. Asamblea Nacional Constituyente. Montecristi.
- Padilla**, Dolores. 2010. «No pueden seguir dispersos los partidos políticos por un lado y los movimientos sociales por otro». *Ágora política*. N°3. (Noviembre 2010) p. 80-84
- Salazar**, Humberto. 2010. *Elementos para la articulación entre el Estado y OSC: develando mitos*, ponencia en el seminario «Definición de Parámetros para establecer líneas de relacionamiento Estado-ONGs».

ANEXO

Las sinopsis que se recogen en este anexo se publicaron en sendos boletines electrónicos difundidos por las cuatro organizaciones participantes en el Proyecto «Fomento de la interlocución entre Estado Sociedad Civil Organizada».

PRIMER BOLETÍN: La libertad de la información y expresión, ¿requieren de ley?

Síntesis de la exposición de Omar Rincón¹³¹

En el contexto político latinoamericano, han tomado especial connotación las Leyes de Comunicación Social. El tema está en la agenda de siete países latinoamericanos y en muchos de los casos, estas nuevas legislaciones vienen con intención de controlar, pues los medios, en especial la TV, se han convertido en el espacio de la política.

Los medios y, sobre todo, la televisión juegan con el ego de la gente, llegan a lo afectivo. En realidad pareciera que el eje del debate de estas leyes es el rol de los periodistas, ¿qué hacemos con estos periodistas que diariamente son nuestros mayores críticos?, cuando lo que realmente debería estar en debate es la calidad de la información.

Deberíamos entonces entender que el periodismo está en crisis. Se distinguen tres tipos de periodismo que triunfa en el mundo: el sensacionalista, el de farándula y

¹³¹ Omar Rincón es comunicador, profesor de la Universidad de los Andes (Colombia) y colaborador del Diario El Tiempo, de Bogotá. Su ponencia se discutió en el encuentro organizado por la Fundación Esquel, el 14 de mayo de 2010.

el ciudadano. Los dos primeros impactan el ámbito de lo subjetivo, de la emocionalidad de la gente, pero lo que agudiza la crisis es que los periodistas estamos metidos en un asunto del que no sabemos cómo salir, estamos jugando el rol de actores políticos que no nos corresponde; probablemente esto ha hecho que hayamos ganado mucho en opinión, pero perdido mucho en periodismo.

La fórmula perfecta del periodista debería ser la de Jesús Martín Barbero: «Pensar con la propia cabeza» (no la del dueño del medio o del político); «Tener algo que decir» (comunicar bien); «Ganarse la escucha» (aprender a narrar).

En el otro lado de la moneda está el Gobierno. Ahora los políticos se están volviendo periodistas. Los gobiernos latinoamericanos son hipercomunicativos. Se calcula que los gobiernos salen en pantalla un promedio de 90 minutos diarios. Es la época de los presidentes *celebrities* cuyo discurso no tiene mayor importancia en contenido, mientras salgan en la televisión.

Creo que hay que contestarse la pregunta central: ¿por qué deben hacerse estas leyes de comunicación?

Primero, porque no se tenían previsto los avances tecnológicos, procurando controlar la calidad de contenido en todos medios de difusión de información y creando nuevos escenarios. Segundo, por las nuevas relaciones que se han entablado entre poder político, democracia y lo ciudadano. Hace 10 años los medios comunitarios no existían, por ejemplo. Reitero que lo más importante es que los ciudadanos somos cada vez más conscientes de habitar en una sociedad de derechos y hay un importante incremento de derechos colectivos.

Subrayo algunos elementos a considerar en la elaboración de estas Leyes:

- Libertad de información: la Relatoría de la OEA para la Libertad de Expresión e Información menciona

que no habrá ni siquiera pretensión de censura o control de información.

- Sistema de medios: basado en una fórmula de igualdad, más diversidad, y tipos de periodismo.
- Derecho a la comunicación: fomentar el derecho a la libertad de expresión de los ciudadanos.
- Contenidos: no se puede tener una verdad absoluta sobre lo que es bueno o malo. La intervención del Estado se puede convertir en censura.
- Profesionalización: los medios digitales como Youtube y blogs son la prueba de que hay mucha gente que hace comunicación. Exigir la profesionalización sería una censura.
- Publicidad oficial: debe estar regulada para que no se use para castigar o premiar a los medios.
- Licencias: el Estado debe velar por la no creación de monopolios para lo cual se propone cobrar comisión a los canales privados para financiar los medios públicos
- Industria: hay que pensar en promover talentos y montar polos de desarrollo de contenidos con un nuevo modelo.

SEGUNDO BOLETÍN: Ley de Participación Ciudadana y Control Social.

Síntesis de la exposición de Simón Jaramillo¹³²

La Constitución crea este quinto poder del Estado como la función de transparencia y control social, dentro del capítulo de organización del poder. Si bien este poder implica la creación de una nueva institución,

¹³² Simón Jaramillo es abogado, experto en temas de participación. Su exposición se debatió el 30 de junio de 2010, en el encuentro organizado por Participación Ciudadana.

los organismos que lo conforman ya existían en la constitución anterior. Entonces, la idea ha sido englobar en este nuevo poder a instituciones existentes para articularlas. Es decir, crear un ente de coordinación entre instituciones de control que operan en diferentes actividades para llevar a cabo sus funciones adecuadamente. Este quinto poder está ahora integrado por el Consejo de Participación Ciudadana, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado, y las Superintendencias de Bancos, Compañías y Telecomunicaciones. De crearse una nueva superintendencia, esta se vincularía como parte de la función de Transparencia y Control Social.

La función de Transparencia y Control Social es la encargada de incentivar mecanismos de participación ciudadana y crear mecanismos de control. Establece mecanismos de difusión de derechos, campañas informativas, redes de educación, revitalización de la memoria histórica, etc. La ley establece mecanismos de participación para ciudadanos a nivel nacional tales como el Consejo Nacional de Igualdad, la Asamblea para el buen vivir, entre otros y la Constitución divide estos niveles de participación a nivel local.

Se establece también la veeduría, la rendición de cuentas y la creación de las comisiones ciudadanas que llevan adelante una de las tareas de la función de la transparencia y el control social más importantes. De esta manera, el Consejo tiene un papel fundamental en la ley ya que debe fomentar mecanismos de participación ciudadana, proceder a la designación de autoridades, de mecanismos de control y llevar adelante concursos de oposición y méritos. Uno de los cambios fundamentales de la nueva Constitución es el mecanismo de concurso público en la designación de autoridades.

TERCER BOLETÍN: Una visión de la minería desde la sociedad civil. La experiencia peruana.

Síntesis de la exposición de Manuel Pulgar-Vidal¹³³

La actividad minera es generadora de problemas por sus características. Actividad de subsuelo que conlleva una situación de derechos sobre la superficie y alta remoción de recursos que fusiona procesos metalúrgicos generadores de diversos impactos. Esta complejidad obliga a que si un país decide avanzar hacia allá, debe hacerlo integralmente y no aisladamente; el tema minero debe ser analizado en su contexto.

Actualmente, la minería ha alcanzado precios altos, nunca antes vistos. Estos valores no tienen nada que ver con el comportamiento ambiental de las empresas y la tendencia es que sigan subiendo, lo que trae varias consecuencias: en países con tradición minera la tasa de crecimiento del PIB crece significativamente y el aporte de minería a exportaciones crece también, como en los casos de Chile y Perú. En general, crece el interés en la explotación de suelos y las inversiones orientadas a esta actividad en países mineros y no mineros; aumenta la presencia de iniciativas junior y de mineros informales; se generan importantes impactos ambientales y sociales y nacen conflictos relacionados a beneficios, recursos y desarrollo.

De esta manera, un yacimiento que hace 20 años tal vez no era interesante, con los precios actuales se vuelve naturalmente atractivo. El reto de un país que hace minería es el de atraer empresas grandes por su capital de inversión y la responsabilidad social que pueden

¹³³ Manuel Pulgar-Vidal es abogado, experto en temas de derecho ambiental. Participó con su ponencia en el encuentro realizado por el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), el 23 de noviembre de 2010.

asumir, aspectos que no son tan atractivos para las empresas junior.

No se puede negar que la minería aporta al crecimiento de PIB y al desarrollo económico, pero de la misma manera hay que reconocer el impacto ambiental que produce. Cuando hablamos de desarrollo debemos preguntarnos si esta actividad aporta al crecimiento, al desarrollo humano y trae divisas. Si pensamos en desarrollo como proceso que amplía la capacidad de la gente para tomar decisiones, la minería no incide mayormente, ya que población involucrada no ha dado saltos cualitativos para generar estos procesos de equidad, empoderamiento e igualdad.

La minería debe ser asociada y analizada sobre la base de su relación con diversos temas, entre los más importantes están:

1- Agua: hay un problema con el acceso y la calidad de la que se dispone. No hay información sobre volúmenes y cuáles son los usos que se le da. Lamentablemente la explotación de minas genera un drenaje ácido y este proceso debe ser tratado como el mayor reto de esta actividad, ya que cuando ese drenaje termina en el agua la contamina fuertemente.

2- Áreas naturales protegidas y otras formas de conservación: el territorio suele tener muchas potencialidades y sobre estas áreas se generan distintos usos y derechos. El gran reto es compatibilizarlos porque la mayoría de veces el conflicto se origina en la priorización, no consultada, de un uso frente al menosprecio de otro.

3- Tierras, suelo y subsuelo: la minería es una actividad de subsuelo por lo que se relaciona directamente con el tema de tierras públicas y privadas.

4- Consulta: la gran pregunta en minería es cuándo consulto y cómo decido los impactos ambientales. Muchas veces este estudio de impacto ambiental es

extemporáneo porque ya se está explotando: el problema se da cuando se realizan consultas tardías, ya que muchas veces la autoridad concede derechos mineros antes de discutirlos con la comunidad. Este es un tema que no está resuelto.

5- Impuestos, regalías y distribución: el gran reto en este tema es cómo se pueden utilizar los recursos en la búsqueda de actividades alternativas y la sostenibilidad.

La actividad minera tiene muchas fases y cada una tiene algún tipo de consideración ambiental y social. De esta manera, la explotación tiene altísimos impactos en contaminación de suelos, agua, ruido, etc., y en minería subterránea las normas de seguridad, higiene y salud son extremas ya que los operadores enfrentan fuertes riesgos. En el caso de Costa Rica, se acaba de prohibir la minería a cielo abierto por sus fuertes impactos.

CUARTO BOLETÍN: Los avances y desafíos en la rendición de cuentas colectiva de las organizaciones de la sociedad civil en Colombia.

Síntesis de la exposición de Mauricio Cadavid Restrepo¹³⁴

Mauricio Cadavid Restrepo nos entregó valiosas orientaciones para el éxito y permanencia de la rendición de cuentas, sustentadas en la experiencia de Antioquia, desde 2006.

Este ejercicio permanente se ha establecido como una normativa en ese Departamento noroccidental de

¹³⁴ Manuel Cadavid Restrepo es presidente de la Red de ONG de Antioquia, Colombia. Fue el expositor en el «Encuentro sobre rendición de cuentas de las Organizaciones de la Sociedad Civil», realizado por el Grupo FARO, el 16 de marzo de 2011.

Colombia, demostrando responsabilidad y eficacia en la ejecución conjunta con varias organizaciones.

El proceso de rendición de cuentas en Antioquia ha evolucionado año tras año. En el año 2006 fueron 24 las organizaciones participantes; en 2007, 73; en el 2008, fueron 78; en 2009, 81 y, para 2010, alcanzaron un total de 96 organizaciones. Inicialmente, el punto de partida surgió como un ejercicio voluntario, pero al haber asumido este reto como un ejercicio de responsabilidad, varias organizaciones consideran a este acto como algo permanente.

Si las organizaciones desean formar parte de la Federación Antioqueña de Organizaciones No Gubernamentales, deben realizar el proceso de rendición de cuentas. Este es un requisito estratégico destinado a incrementar el número de organizaciones que apliquen a este proceso.

