

# territorios|10

octubre-2019

REVISTA DEL CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR CONGOPE

## 40 AÑOS DEL RETORNO A LA DEMOCRACIA:

un proceso que se  
reafirma a nivel local

## GOBIERNOS LOCALES Y DEMOCRACIA:

una relación estrecha





A stylized illustration in the background shows several hands holding flags. The flags have horizontal stripes of white, grey, and white. The hands are rendered in a simple, bold style. The entire background is a light grey color.

## **Revista Territorios**

Dirección de Comunicación CONGOPE

Verónica Ayala

Andrés Jaramillo

José Luis Mena

Marieta Molina

Diana Pérez

María Dolores Ponce

Katty Toscano

## **Diseño y Diagramación**

DREAMTEAM PUBLICIDAD

## **Ilustración**

Jorge Salazar

## **Edición General**

Dirección de Comunicación CONGOPE

## **Redacción**

Miguel Noboa

## **Fotografía**

DREAMTEAM PUBLICIDAD

---

**Las fotografías y los textos son propiedad del CONGOPE**

**Edición No.10 / Octubre 2019**

**Quito - Ecuador**





Consortio de Gobiernos  
Autónomos Provinciales  
del Ecuador

## Consejo Editorial

### Prefectas y prefectos provinciales

**Yaku Pérez**  
AZUAY

**Vinicio Coloma**  
BOLÍVAR

**Bayron Pacheco**  
CAÑAR

**Guillermo Herrera**  
CARCHI

**Juan Pablo Cruz**  
CHIMBORAZO

**Jorge Guamán**  
COTOPAXI

**Clemente Bravo**  
EL ORO

**Roberta Zambrano**  
ESMERALDAS

**Carlos Luis Morales**  
GUAYAS

**Pablo Jurado**  
IMBABURA

**Rafael Dávila**  
LOJA

**Johnny Terán**  
LOS RÍOS

**Leonardo Orlando**  
MANABÍ

**Rafael Antuni**  
MORONA SANTIAGO

**Edison Chávez**  
NAPO

**Magali Orellana**  
ORELLANA

**Jaime Guevara**  
PASTAZA

**Paola Pabón**  
PICHINCHA

**José Daniel Villao**  
SANTA ELENA

**Johana Núñez**  
SANTO DOMINGO DE LOS  
TSÁCHILAS

**Amado Chávez**  
SUCUMBÍOS

**Manuel Caizabanda**  
TUNGURAHUA

**Cléver Jiménez**  
ZAMORA CHINCHIPE



50 AÑOS  
Construyendo Desarrollo

CONG OPE  
Consortio de Gobiernos  
Autónomos Provinciales  
del Ecuador

Así nos forjamos, así los  
gobiernos provinciales nos  
hicimos lo que somos hoy:  
Hijos legítimos de la democracia



Las Provincias somos el Ecuador



# PRESENTACIÓN

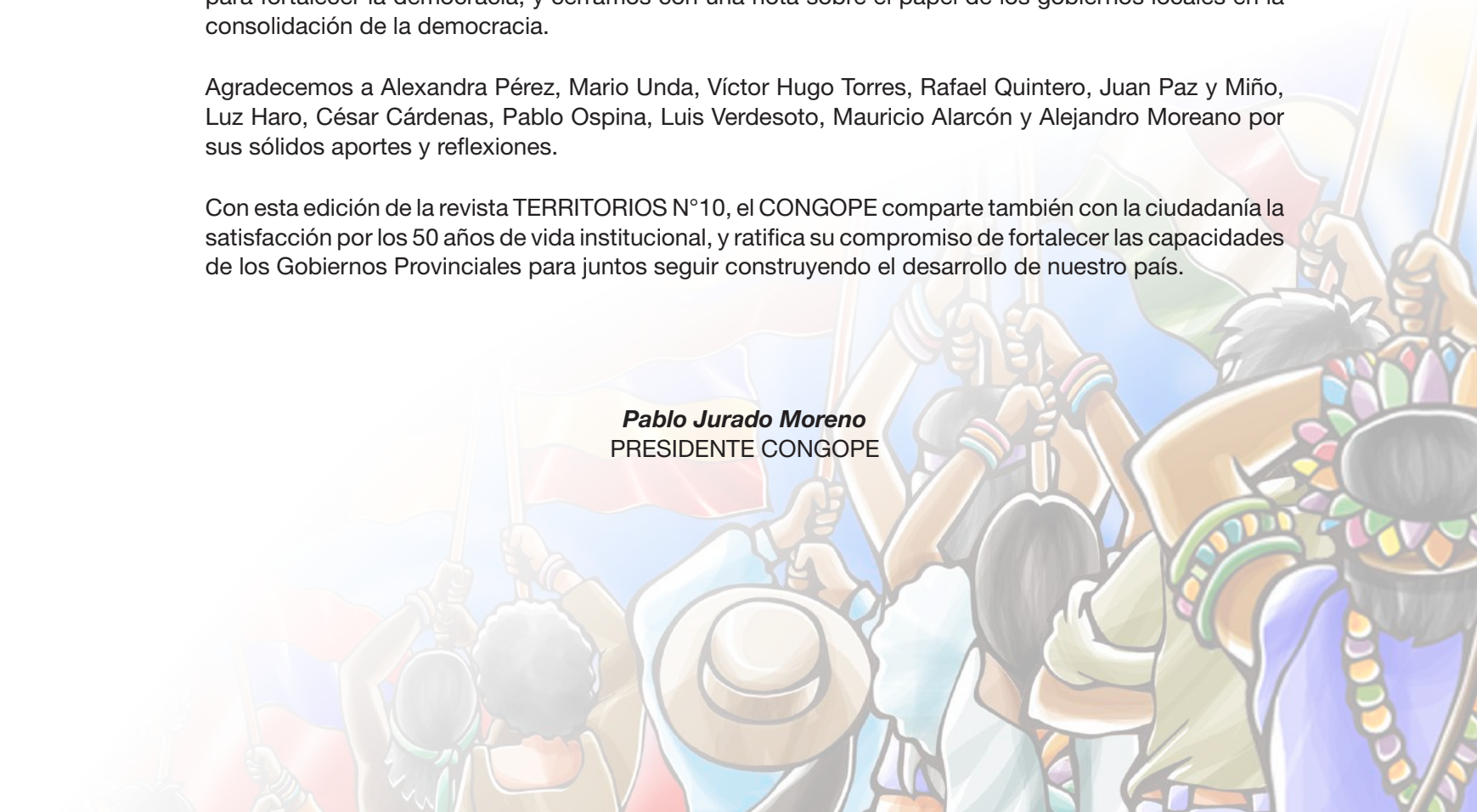
Con la décima edición de la revista TERRITORIOS coinciden dos aniversarios históricos: los 40 años del retorno a la democracia en el Ecuador, y los 50 años de creación del CONGOPE, como entidad asociativa de los Gobiernos Provinciales.

Por esta razón decidimos hacer un breve recorrido histórico por lo que han sido estos 40 años del retorno a la democracia desde la perspectiva de los Gobiernos Provinciales. Abordamos lo ocurrido entre 1978 y 1994, desde el papel que cumplieron las ONG y su visión de desarrollo, el desempeño de los Gobiernos Provinciales, y la multiplicación de algunos gobiernos locales. En un segundo bloque que va desde 1995 al 2005 revisamos el papel de los gobiernos alternativos, los intentos de desaparición de los Gobiernos Provinciales, y revisamos además cómo los movimientos locales fueron protagonistas del derrocamiento de presidentes. Entre los años 2006 al 2019 nos enfocamos en la reinstitucionalización del Estado sobre la base ciudadana de territorio, destacamos el papel de la mujer en los espacios democráticos locales, las luchas sociales por el derecho a la ciudad, y analizamos por qué la silla vacía sigue vacía. En el bloque final hacemos una revisión de la democracia local a futuro, revisamos los 40 años de la democracia en lo local, el gobierno abierto como herramienta para fortalecer la democracia, y cerramos con una nota sobre el papel de los gobiernos locales en la consolidación de la democracia.

Agradecemos a Alexandra Pérez, Mario Unda, Víctor Hugo Torres, Rafael Quintero, Juan Paz y Miño, Luz Haro, César Cárdenas, Pablo Ospina, Luis Verdesoto, Mauricio Alarcón y Alejandro Moreano por sus sólidos aportes y reflexiones.

Con esta edición de la revista TERRITORIOS N°10, el CONGOPE comparte también con la ciudadanía la satisfacción por los 50 años de vida institucional, y ratifica su compromiso de fortalecer las capacidades de los Gobiernos Provinciales para juntos seguir construyendo el desarrollo de nuestro país.

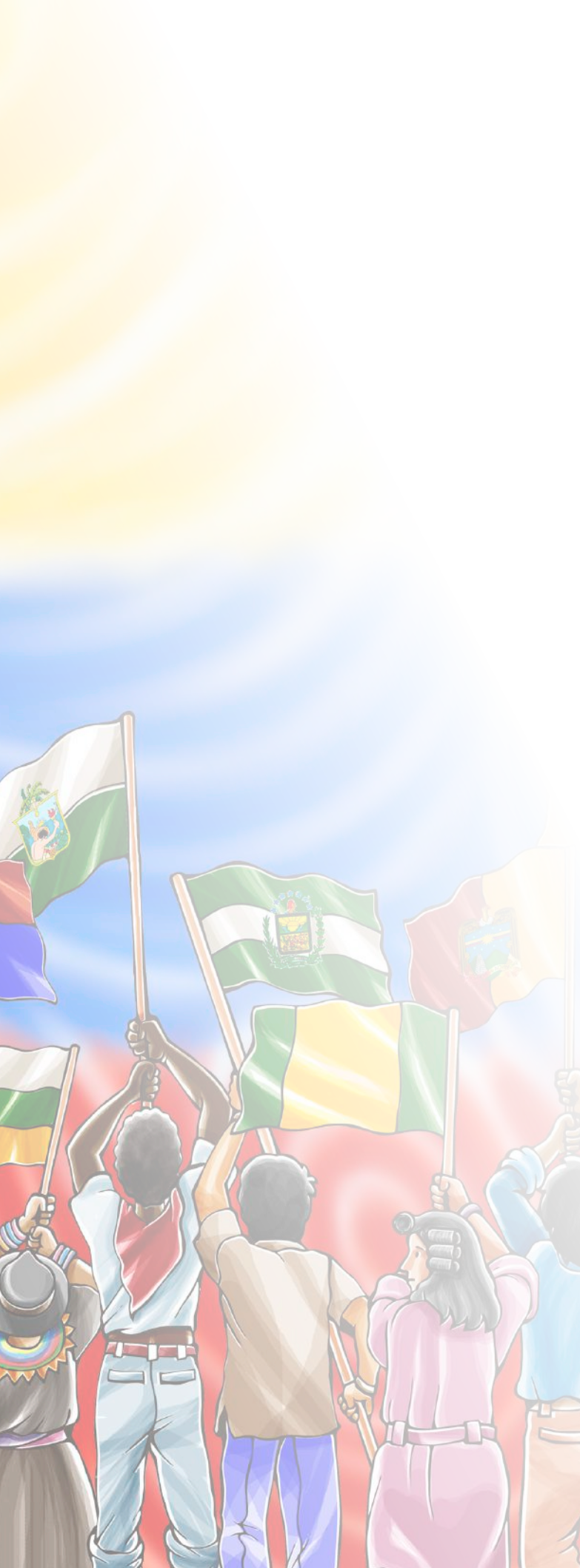
**Pablo Jurado Moreno**  
PRESIDENTE CONGOPE









An illustration at the bottom of the page shows a group of people from behind, holding up various flags. The flags include the national flag of Ecuador (green, white, and red horizontal stripes with the coat of arms) and other regional or organizational flags. The background is a bright, hazy sky with a large sun in the upper left corner.

# 50 años del CONGOPE y 40 años de democracia

**Edwin Miño Arcos**  
*Director Ejecutivo*

*Pensar en números redondos nos hace ver que hace 50 años, un 19 de octubre de 1969, se fundó la Asociación de Consejos Provinciales, y hace 40 años, el 10 de agosto de 1979, Ecuador volvió a la democracia representativa, el período más largo en la historia republicana y con todos los altos y bajos, el mejor sistema, siempre perfectible.*



## 1969 ¿Y Mayo del 68, dónde quedó?

Velasco Ibarra, “El Gran Ausente”, gobernaba en lo que sería su quinta y última vez como presidente del Ecuador, de períodos de 4 años, solo en una ocasión terminó. La falacia que se mueve especialmente bien en el mundo de las apariencias, nos hace creer que el caudillo mal llamado “populista” necesitaba un balcón y era presidente. Al respecto, Rafael Quintero y otros académicos que estudian a profundidad el tema de Velasco Ibarra, siempre buscan ir más allá y preguntan: ¿de quién es la casa desde cuyo balcón habla Velasco?, con esto, Quintero quiere decir que siempre fue representante de grupos de poder económico y del conservadurismo; recordemos que ya para la segunda mitad de ese siglo la diferencia entre conservadores y liberales era la hora en que cada uno iba a misa[2].

El progresismo en el mundo occidental se dividía en un antes y un después de París del 68, y las protestas por reestructurar el sistema determinaron que había que modificar el mismo instrumento de cambio, que era la izquierda y sus estructuras, cansados del estalinismo, de la represión a visiones progresistas, del socialismo real, la juventud planteó dejar el mundo en manos de la imaginación.

Al Ecuador, el tsunami mundial de la reforma (que en México generó la masacre de Tlatelolco), llegó con la fuerza de una ola que solo moja los pies, tanto que la izquierda y el progresismo no se inmutaron.

El Ecuador, una sociedad semi-conservadora, semi-comunicada, no integrada, y profundamente dolida por la pérdida y por la traición de las oligarquías y el sistema internacional, en 1941 se esforzaba por encontrar rumbo. Ya se dieron

las primeras concesiones y explotaciones petroleras. Otto Arosemena (representante de la derecha) había entregado miles de hectáreas para explotación petrolera.

Para que la historia del Ecuador sea menos pesimista, los militares progresistas (1972-1976) se hicieron cargo de modelar los cimientos de la explotación petrolera nacional sobre la base de un modelo estatal, siempre cuestionado por los Ottos, los Arosemena, los Cuesta, y sobre todo, por los privatizadores y las oligarquías e “intelectuales orgánicos” de la derecha ecuatoriana.

Casi 20 años después de la creación de los Consejos Provinciales, (consejos que surgieron durante la etapa de la Independencia, a diferencia de los cabildos o municipios, que son instituciones de la Colonia), se fundó la Asociación de Consejos Provinciales, denominada CONCOPE. Esta Asociación denotaba la necesidad de ver a las provincias,[3] no solo como mecanismos de administración pública desconcentrada con representación política propia, sino como partes de un todo integrado; era una institución que reflejaba el anhelo de ver al Ecuador en un proceso de integración.

Se creía que el desarrollo de las provincias desembocaría en el desarrollo del país en general. La respuesta fue un sí y un no. Los males nacionales se expresaban a nivel del territorio, de las ciudades, de las provincias, y de las regiones naturales. Dilema que a los 50 años no se ha resuelto y que, como el síndrome de Penélope, nos conduce a estar en un continuo recomenzar; o como Sísifo: cargar con los males nacionales y repetir siempre el mismo castigo.



La historia actual del CONGOPE tiene tres hitos determinantes, y una década de protagonismo. Me refiero a dos intentos de desaparecer los Consejos Provinciales (las Constituyentes de 1998, la de los cuarteles; y la de Montecristi). Pero como en América Latina las consecuencias son de gran magnitud ante causas simples, de estos dos intentos surgió el tercer hito: en lugar de

desaparecer las provincias, en la Constitución del 2008, fueron reforzadas como Gobiernos Provinciales del Ecuador.

Tuvimos una década en la que fue necesario sostener la democracia, conjuntamente con los municipios y las juntas parroquiales. Entre 1996 y el 2006 los GAD fuimos los que evitamos la desaparición del Ecuador.

*Se creía que el desarrollo de las provincias desembocaría en el desarrollo del país en general.*



## Democracia cuarentona

---

La historia la escriben los vencedores, esa es una realidad; el retorno a la democracia lo han escrito como un proceso de regalo de los militares y del presidente Carter de EEUU, y no como lo que fue: un proceso de lucha de pueblos, políticos, y partidos. La segunda falacia es que durante el período anterior, las dictaduras fueron suaves, inclusive hay algunos que se refieren a ellas como “dictablandas”.

Por supuesto que si se lee la historia de los ganadores, los dos hechos fueron así, y no existieron los muertos, los masacrados de Aztra en octubre 18 de 1977, o los asesinatos selectivos de dirigentes de izquierda como Vargas, o seguramente el dirigente político Abdón Calderón no fue asesinado, no se dieron destierros ni encarcelamientos, la guerra de los cuatro reales seguramente solo existe en nuestra imaginación, y el “32 de agosto” de Alvear[4] no existió como una lucha de la derecha recalcitrante de

los militares que querían sacar al gobierno nacionalista de Rodríguez Lara.

Entre la primera y la segunda vuelta hubo un espacio de 9 meses en 1978, inclusive el binomio perdedor de la segunda vuelta no quería o le pedían que no se presente para deslegitimar el proceso. Pero la historia dio la vuelta, y catorce años después, ese candidato perdedor que casi no permitió el renacimiento de la democracia, fue elegido presidente del Ecuador en 1992.

Año y medio después de la vuelta a la democracia, las esperanzas del pueblo ecuatoriano desaparecían en un cerro de Loja, donde el Presidente de la República murió con toda su delegación (asesinado, según Jaime Galarza y según millones de ecuatorianos). Con él, murió también el proyecto integrador “La Doctrina Roldós”, y murió la intención de redistribuir entre todos la riqueza. Su sucesor inauguró el período neoliberal, que con altos y bajos, sobrevive hasta hoy.

## La democracia ahora

---

Hoy, los números no son buenos para las democracias. Hay ilusos que creen que la mano dura de una dictadura sería buena, pero critican la dureza constitucional del correato. Creen que somos ignorantes porque nos morimos de hambre sentados en un costal de oro. Ahí hay dos errores: ni nos morimos de hambre (la democracia en algo ha llevado a disminuir la inequidad) ni tenemos un país que sea símil de un costal de oro. Somos un país empobrecido

por sus oligarquías renteras y especuladoras, que a falta de un proyecto político nacional, no se asemejan ni de lejos al espíritu emprendedor que Schumpeter pide a los capitalistas.

Entre 1996 y el 2006 el Ecuador tuvo nominalmente 10 presidentes, una primera mujer presidenta, un presidente que batió récord al ser derrocado a sus 6 meses de gobierno, un triunvirato, un coronel que literalmente



salió por el techo del Palacio de Gobierno, otro que se fue con toda su intelectualidad a terminar de estudiar, engañar, y enseñar en Boston. Si los simples creen que sacar al presidente era un tema de militares insurrectos y oligarquía asociada con los grandes medios de comunicación, como siempre, estuvieron y siguen equivocados.

Siempre desprecian al pueblo en las calles, y la sabiduría que nace de las experiencias pasadas fue la que en octubre hizo que muchos no se sumaran a las marchas pidiendo la salida de su presidente, porque el pueblo aprendió que cuando sacaban al presidente las medidas se quedaban o eran peores. Desde Hurtado que sentó las bases del neoliberalismo, Febres Cordero que terminó recriminando a sus amigos empresarios por rentistas y falta de espíritu ecuatoriano, Borja que fue un oasis lleno de espejismos, Sixto que sembró la peor crisis económica ecuatoriana en un feriado bancario de Mahuad, Bucaram que nunca entendió que ya ganó las elecciones y debía gobernar, o un coronel que creyó que a los indios y al progresismo se les compraba con discursos anti oligárquicos en la primera vuelta, se les traicionaba en la segunda, y en seis meses se los sacaba del gobierno sin que ello traiga consecuencias. Con medios de comunicación grandes, que hasta hoy no entienden a la gente, ni les interesa hacerlo, y con seguridad tampoco entienden la democracia.

En ese período cuando el destino anunciaba la desaparición del Estado ecuatoriano, los gobiernos subnacionales hicimos de todo, construimos infraestructura de salud, de educación; teníamos médicos sirviendo a la comunidad, hacíamos carreteras, entregábamos útiles escolares, vacunábamos a la gente, hacíamos reservorios. En una especie de dilema entre el zorro y el erizo, hacíamos poco de muchas cosas.

El Estado nacional y su gobierno ausente, producto del neoliberalismo y sus recetas fallidas de austeridad y equilibrio, casi habían desaparecido al país. Así nos forjamos, así los gobiernos provinciales nos hicimos lo que somos hoy: hijos legítimos de la democracia, herederos de los males y las esperanzas de un pueblo que no encuentra su derrotero, somos la realidad Ecuador profundo que sueña con encontrarse. Somos ustedes y nosotros... tras la utopía.

*Así nos forjamos, así los  
gobiernos provinciales  
nos hicimos lo que somos  
hoy: hijos legítimos de la  
democracia.*

[1] Solo concluyó su mandato la tercera vez que fue electo, entre 1952 y agosto de 1956. A Velasco Ibarra le correspondían aproximadamente 240 meses de gobierno, casi 20 años hubiese estado en el poder, sin embargo gobernó solo 120 meses, el equivalente a 10 años; más los 20 meses como dictador durante su quinta presidencia.

[2] Las clases dominantes siempre han querido desprestigiar al populismo y mostrarlo como una degeneración del sistema político ecuatoriano, sobre todo cuando les han ganado en elecciones. Por ejemplo, durante las elecciones presidenciales donde Nebot y Bucaram se disputaban la presidencia, Febres Cordero afirmó que solo la putas y los ladrones votaban por Bucaram. Hasta la izquierda critica al populismo. Les propongo que estudien "Las razones de entender el populismo más allá de sus detractores" de Ernesto Laclau, en La Razón Populista. Fondo de Cultura Económica. México. 2008.

[3] La provincia es el signo de identidad local, el manabita, el azuayo; podríamos decir que en Pichincha y Guayas domina el patronímico de la ciudad.

[4] El primero de septiembre de 1975 González Alvear se levanta en armas contra la dictadura de Rodríguez Lara, saldo trágico a favor de Rodríguez que prohibió hablar del primero de septiembre y la sal quiteña hizo que se hable del 32 de agosto.

## 1978 - 1994 El retorno a la democracia

Álvaro Pérez y los gobiernos locales  
en el retorno de la democracia

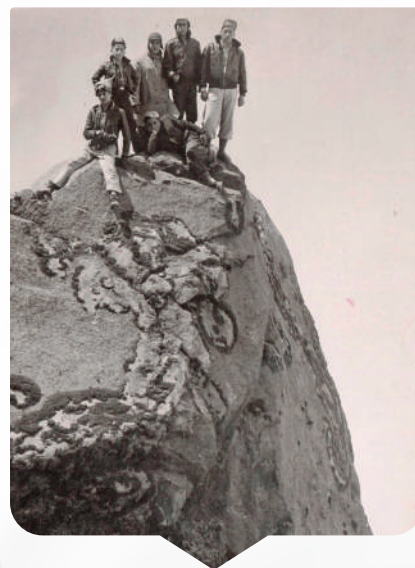
17

El rol de las ONG en la democracia

21

Santo Domingo de los Tsáchilas:  
una reivindicación surgida  
desde el territorio

25



15

31



## 1995 - 2005 La democracia local en la crisis institucional

Del levantamiento indígena al  
reconocimiento del  
Estado Plurinacional

33

Movimientos sociales y  
derrocamientos

37

La Constitución de 1998 y el intento  
de desaparición de los  
Consejos Provinciales

41



2006 - 2019

De la democracia  
electoral a la democracia  
participativa

La reinstitucionalización del Estado  
sobre la base ciudadana  
del territorio

47

De la partidocracia a los  
partidos locales

51

Las mujeres y la lucha por la  
democracia local

55

Sobre el derecho a la ciudadanía

59

¿La silla sigue vacía?

63



45

67



## Democracia local en el futuro

40 años de democracia en lo local

69

El gobierno abierto, una forma de  
fortalecer la democracia en el futuro

75

Gobiernos Locales: hacia una  
democracia participativa

79









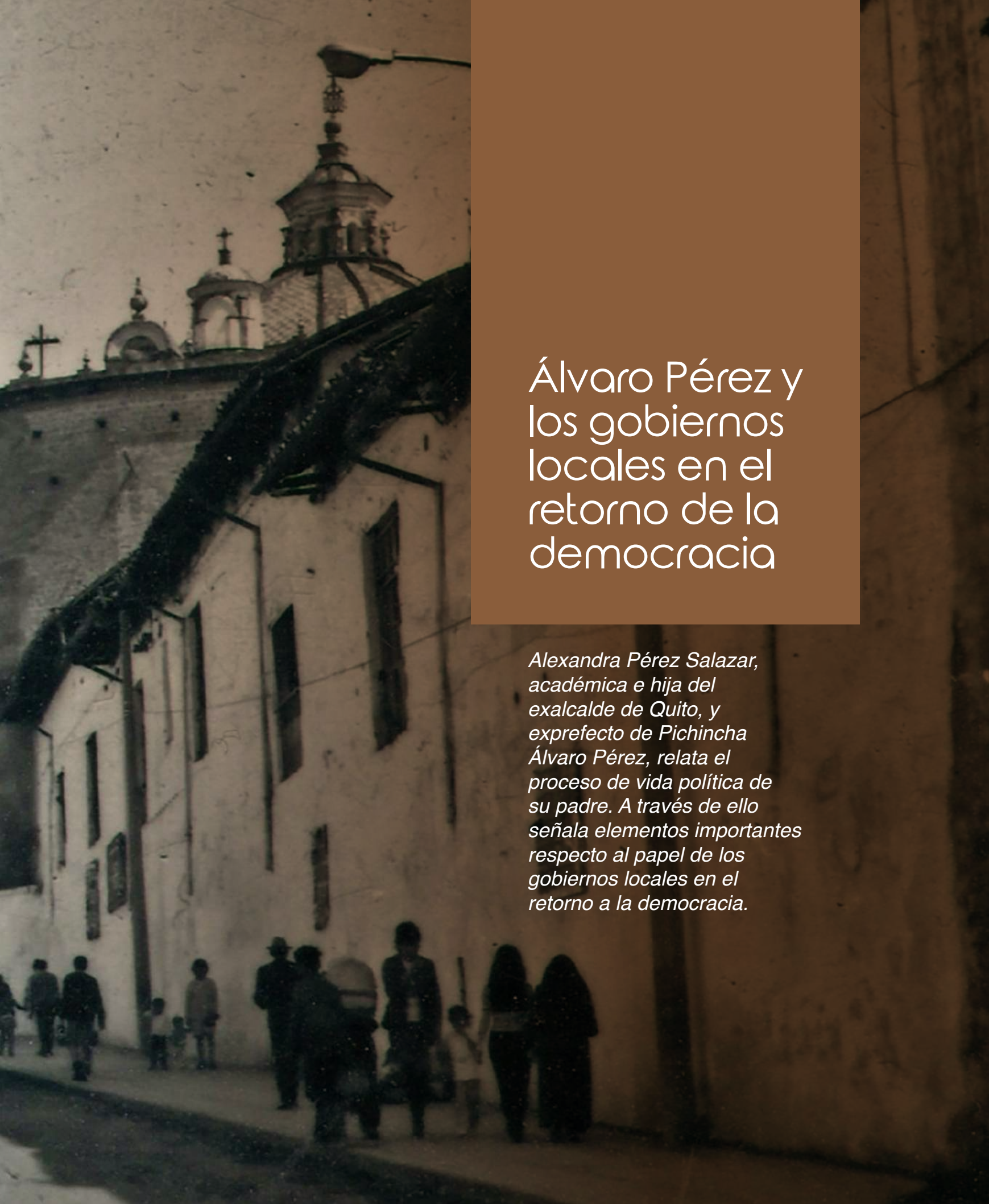
1978 - 1994

# EL RETORNO DE LA DEMOCRACIA









## Álvaro Pérez y los gobiernos locales en el retorno de la democracia

*Alexandra Pérez Salazar, académica e hija del exalcalde de Quito, y exprefecto de Pichincha Álvaro Pérez, relata el proceso de vida política de su padre. A través de ello señala elementos importantes respecto al papel de los gobiernos locales en el retorno a la democracia.*

Alexandra Pérez recuerda a su padre como un demócrata. Señala que durante su vida ejerció varios cargos públicos, todos ellos obtenidos por elección popular. Según comenta, Álvaro Pérez Intriago creía firmemente que la mejor manera de servir a la ciudad y a la provincia era a través de la elección libre de los ciudadanos. El exalcalde y exprefecto de Pichincha nació un 10 de agosto de 1936, y ya en 1967 ejerció su primer cargo público como concejal de Quito. Más tarde, en el año 1970, fue electo prefecto provincial de Pichincha. Durante su periodo como prefecto provincial, hubo un golpe de estado e inició una dictadura.

Su trabajo en la prefectura estuvo concentrado en el desarrollo de proyectos de vialidad, infraestructura educativa, y la purificación del agua. Entre sus obras emblemáticas, se encuentran el diseño y estudios de Toachi Pliatón, la carretera Calacalí- Los Bancos, la conclusión de la Autopista a la Mitad del Mundo, y la construcción de la Autopista General Rumiñahui en Quito. Presentó su renuncia al cargo de prefecto provincial cuando Ecuador se encontraba sometido a una dictadura; y empezó un proceso de alejamiento temporal de la política, sin embargo, mantuvo cercanía con espacios de dirigencia y servicio, como la presidencia de la Asociación de Fútbol No Amateur de Pichincha AFNA.

Es importante mencionar que, en el año 1978, cuando se aprobó una nueva Constitución, Álvaro Pérez Intriago, fue candidatizado y posteriormente electo para la alcaldía de Quito. Se constituyó como el primer alcalde que ejerció el cargo luego del proceso de Retorno a la Democracia; asumió el cargo hasta el año 1983. Luego de ello fue miembro de la cámara nacional de representantes desde el año 1984 hasta 1986; posteriormente fue diputado por la provincia de Pichincha desde 1996 hasta 1998; y finalmente, fue reelecto como diputado desde 1998 hasta el año 2002. Como Alcalde también realizó varias obras de gran importancia como

el parque de la Carolina, la construcción del terminal terrestre de Cumandá, el Mercado Mayorista, el complejo Fundeporte, la avenida Occidental, entre otras.

Alexandra Pérez Salazar considera que la visión democrática de su padre jugó un rol fundamental en las decisiones que tomó como dignatario de elección popular, elemento que estuvo profundamente ligado con la convicción de otorgarle gobernanza, tanto a la prefectura, como a la alcaldía. El enfoque de su ejercicio político estuvo orientado a la participación ciudadana y a la identificación de las necesidades para realizar obras que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía.

Una de sus prácticas comunes era la realización de recorridos semanales en los lugares en los que se ejecutaban las obras para medir periódicamente los avances de las mismas. Estas fueron la respuesta a las necesidades expresadas por la ciudadanía; por ello manejaba una especie de “cabildo abierto”; un día a la semana los barrios y sus moradores podían concurrir para plantear sus requerimientos de obra pública. El grado de participación ciudadana era fundamental, y había sido cabalmente asimilado por la población. Aunque en muchas ocasiones no existían los recursos suficientes para ejecutar obras de mayor proporción, por las limitaciones presupuestarias propias del contexto constitucional, siempre se

*Es importante mencionar que, en el año 1978, mientras se redactaba una nueva Constitución, Álvaro Pérez, fue candidatizado y posteriormente electo para la alcaldía de Quito.*



pretendió transversalizar el enfoque participativo en su accionar político. Es importante añadir que, en la época, la asignación de recursos para las localidades por parte del Gobierno Central no estaba dictaminada por la ley, sino que correspondía al nivel de gestión realizada por los gobiernos de turno para consolidar obras de relevancia.

Con el regreso a la democracia, se buscó restablecer la institucionalidad, no solo desde la participación ciudadana, sino también desde las autonomías. Álvaro Pérez Intriago siempre sostuvo la convicción de que los gobiernos locales debían mantener la autonomía; y, además, tenían la misión de configurarse como espacios en los que converjan las necesidades reales del territorio para generar obras destinadas a la comunidad.

Cuando Álvaro Pérez Intriago fungió como presidente del Consorcio de Consejos Provinciales[1], y posteriormente de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)[2], fue designado vocal y presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales[3], este era un espacio fundamental para la recuperación de la institucionalidad por el nivel de impacto en la ciudadanía que implicaban las leyes establecidas. Tanto en esa dignidad como en su rol de Diputado por Pichincha, siempre mantuvo un proceso de coordinación con los gobiernos locales enfocado, sobre todo, en el fortalecimiento de la autonomía. En ese momento existió una transición en la vida política de Álvaro Pérez, pues trasladó su rol desde la administración de obra pública hacia la legislación orientada a la consecución de la autonomía. Una de sus grandes preocupaciones fue mantener un nivel adecuado de coordinación cuando las leyes

implicaban gestión o injerencia es el aspecto de administración de gobiernos locales.

Finalmente, Alexandra Pérez Salazar señala que actualmente, en el Ecuador, se construye progresivamente un proceso de consolidación de la democracia, a través de elementos como la participación de la ciudadanía. Sin embargo, existen mecanismos jurídicos que la garantizan, situación que su padre tuvo que sortear. Posterior al Retorno a la Democracia, existió un nivel mayor de consolidación de los gobiernos locales.

La democracia ha evolucionado a través de marcos jurídicos en donde ya se han definido las competencias por niveles de gobierno, provocando un efecto directo sobre la autonomía, no solo enfocada al hecho de la elección de representantes, sino también a través de la participación ciudadana para definir y priorizar las obras desde la perspectiva de la necesidad del mejoramiento a la calidad de vida de los ciudadanos. Recordar que no siempre fue así, funciona como motivación para seguir buscando espacios y herramientas para el ejercicio de la autonomía.



[1] A partir del año 2008 el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE) pasó a denominarse Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador CONGOPE.

[2] La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas es una instancia asociativa de GAD municipales y metropolitanos.

[3] Actualmente: Corte Constitucional del Ecuador.





COMITE DEL PL  
COMBATIR ES



A large crowd of people, mostly women, is gathered for a demonstration. Many are wearing white shirts. In the foreground, a large white banner is held up with the words "BLO" and "CER" visible. A smaller sign in the upper left corner reads "VIVIR EN LA PAZ".

## El rol de las ONG en la democracia

*Las organizaciones no gubernamentales se popularizaron en los años 80 a través de varios fenómenos laborales en el sector profesional que, debido a las reformas neoliberales, quedaron excluidos de las posibilidades del trabajo asalariado. Las ONG se constituyeron como un nicho de autogeneración de empleo.*

No existe una acepción homogénea sobre el concepto de las ONG. Mario Unda, académico y docente universitario, señala que para comprender la naturaleza de estas organizaciones es necesario retroceder hacia el origen de su existencia en el Ecuador. Durante los primeros años, no era común denominarlas como ONG. El término aparece luego de la puesta en marcha de determinados direccionamientos emitidos desde el Banco Mundial en la época en la se instauraba un modelo neoliberal en el país. A partir de la década de los 70, se gestaron organizaciones sociales de distinto tipo, proximidad, y densidad. Las primeras ONG extendieron un vínculo cuasi cercano con las Organizaciones Sociales y también, aunque de forma no tan cercana, con las Organizaciones Políticas que en aquel entonces aparecieron como progresistas.

Aunque después hayan cambiado su configuración de forma radical, las ONG generaron impactos significativos en

relación a tópicos como la investigación y la capacitación; tanto en el área rural, como en los espacios laborales. Ese hecho dio paso al establecimiento de una relación más cercana con las Organizaciones Sociales. Esto provocó la popularización de sus mecanismos de trabajo, y con ello el término ONG se extendió.

Existieron, además, organizaciones con orientaciones políticas neoliberales que planteaban la reducción del Estado, y la transferencia de determinadas funciones para casos específicos; por un lado, hacia los gobiernos locales; y por otro, a la denominada sociedad civil. Es en ese punto en el que entraron en juego las organizaciones no gubernamentales como componentes de las políticas neoliberales. Esto no implica que todas las organizaciones mencionadas hayan cumplido este rol. Existieron otro tipo de organizaciones surgidas desde la figura de responsabilidad social a través de la vinculación con grandes empresas.

## La democracia local

Luego de 1979 se configuró el denominado Retorno a la Democracia. Según Mario Unda, es importante considerar hasta dónde puede ser comprendido como un proceso absolutamente democrático. Durante este período se comenzó a vivir una etapa designada por varios autores pertenecientes a la época de los 80 y 90, como una democracia restringida; en otras palabras: empezaron a existir serias debilidades estructurales por parte de los grupos dominantes en América Latina y el Ecuador para constituir un producto democrático consensuado con la sociedad.

*Durante este período se comenzó a vivir una etapa designada por varios autores pertenecientes a la época de los 80 y 90, como una democracia restringida; en otras palabras: empezaron a existir serias debilidades estructurales.*



En Ecuador han existido clases dominantes refractarias respecto de la reforma social y, sobre todo, visiblemente reticentes a las reformas de redistribución social de la riqueza. Esto ha provocado que se autodenominen democráticas en el sentido en que el discurso les es útil para mejorar su posicionamiento político ante el conjunto de la sociedad. Sin embargo, en los nichos en los que es realmente importante cimentar el sentido auténtico del concepto, esto no ha sido visible. Por el contrario, se han establecido prácticas como la limitación de las libertades y de la garantía de derechos. Dicho de otro modo, se han legitimado prácticas muy poco democráticas encubiertas.

Según Mario Unda la democracia se ha hecho visible en el Ecuador, durante los momentos en los que se han gestado movilizaciones masivas y espacios de protesta social. Los desbordes populares, que rebasan el concepto de la democracia y que impactan de forma directa con los movimientos anti reforma

de los grupos dominantes son expresiones de una búsqueda auténtica de la democracia. En estricto rigor, se han vivido enormes limitaciones democráticas, acompañadas de una pugna social intensa.

Finalmente es importante hacer referencia a la democracia local, debido a que, en muchos casos, las políticas neoliberales utilizan las formas de los gobiernos locales para recibir la descarga de la responsabilidad del Gobierno Central frente a la atención de las necesidades de la población desde la perspectiva neoliberal.

Los gobiernos locales se convierten en depositarios de esta responsabilidad para aliviar la presión social de las demandas y las protestas debido al evidente abandono de las políticas sociales por parte del Gobierno Central, hecho que está ligado con la capacidad de asumir una búsqueda auténtica por configurar escenarios adecuados para el desarrollo de la democracia a nivel local.











## Santo Domingo de los Tsáchilas: una reivindicación surgida desde el territorio

*Las decisiones políticas, administrativas, y jurídicas impactan sobre los territorios. Ecuador partió desde las bases, y la democracia se fue consolidando progresivamente; sin embargo, todavía no se logra un modelo de desarrollo democrático satisfactorio. Santo Domingo de los Tsáchilas es un claro ejemplo de cómo se constituyó la democracia a nivel local.*

**A**sí como el debate de derechos tiene una repercusión directa sobre la sociedad, el debate e implementación de políticas públicas determina los efectos sobre el territorio. A lo largo de los últimos cuarenta años existieron varios ejemplos de ello. Victor Hugo Torres, Director Ejecutivo del Centro Regional de Desarrollo Social (CREDES), relata que la separación del estado y la iglesia, empujada por la revolución liberal, permitió el crecimiento de la frontera agrícola y el desarrollo de ciudades de la costa, así como la construcción del Ferrocarril.

Una revisión de los últimos cuarenta años, permite ver cómo algunas decisiones políticas influyeron drásticamente sobre el territorio nacional. La aplicación de la reforma agraria y la colonización, que se dio de la mano con la construcción de caminos, incorporó a nuevas áreas al proceso productivo. A partir de ese momento las iniciativas de urbanización del país y la relación campo-ciudad que de alguna manera caracterizan al Ecuador actual empezaron a ser percibidas.

La explotación petrolera a partir de 1970, la Constitución de 1978, las políticas neoliberales de los 80' y 90', la Constitución de 1998, el conflicto bélico con Perú en 1995, la crisis bancaria de 1998, la dolarización del 2000, la Constitución del 2008, la renegociación petrolera y el precio del petróleo en la década comprendida entre el años 2007 y el año 2017 han dejado huella en la organización del territorio. En el contexto del último período democrático surgieron: el Distrito Metropolitano de Quito, cuatro provincias nuevas, medio centenar de cantones y más de un centenar de parroquias rurales.

Hace pocos años eran frecuentes los reclamos de una población perteneciente a un país altamente concentrado en dos o tres polos, y sometido al abandono a nivel territorial. Como reacción, surgieron voces que pusieron en el debate la descentralización

y la desconcentración como mecanismos para configurar un país con igualdad de oportunidades; mecanismos apoyados en los puntos de vista que surgen desde la academia y de legislaciones de otros lugares del mundo.

Con este debate como telón de fondo, los liderazgos locales empujaron un ascenso en la jerarquía político administrativa de sus respectivos territorios, a partir del supuesto que señalaba que constituirse como parroquia, cantón o provincia, garantizaba un mejor trato, especialmente en la repartición del presupuesto nacional para las localidades.

Es evidente que hay un país cada vez más urbano, siguiendo la tendencia mundial. La expectativa de vida ha aumentado, como consecuencia de mejores servicios de agua potable y alcantarillado; el nivel de vida ha mejorado para la mayoría de ecuatorianos, aunque es indudable que existen varios retos por conquistar.

*La explotación petrolera a partir de 1970, la Constitución de 1978, las políticas neoliberales de los 80' y 90', la Constitución de 1998, el conflicto bélico con Perú en 1995, la crisis bancaria de 1998, la dolarización del 2000, la Constitución del 2008, la renegociación petrolera y el precio del petróleo en la década comprendida entre el años 2007 y el año 2017 han dejado huella en la organización del territorio.*





Colorado, 1970 - 1980



## Santo Domingo de los Tsáchilas

La provincia de los Tsáchilas está a punto de cumplir doce años de creación, no obstante, sus orígenes se remontan hace cincuenta años atrás. Es un claro ejemplo de una reivindicación surgida desde el territorio, que finalmente fue recogida por un gobierno ante la fuerza de las circunstancias creadas desde el propio Estado. Transcurrieron cuarenta años en los que el pueblo de Santo Domingo buscó que el Congreso Nacional apruebe la creación de la nueva provincia, tal como lo establecía el procedimiento vigente. Esto sucedía sin que la provincia cuente con ningún representante en dicho espacio, elemento que volvía estériles los esfuerzos por alcanzar el objetivo.

Producto de la presión que generaba la postura de Santo Domingo, Pichincha aceleró la cantonización de Puerto Quito, Pedro Vicente Maldonado, San Miguel de los Bancos, para restarle parte del territorio con el que se pretendía hacer la nueva provincia. Se buscó hacer lo mismo con La Concordia, pero Esmeraldas puso una barrera inmediata.

Todo cambió cuando la Constitución de 1998 introdujo la posibilidad de una consulta popular para decidir la pertenencia a determinado territorio. La Asamblea Constituyente del año mencionado, no midió las consecuencias concretas de ese acto, que aparecía como un avance en términos de incorporar la participación ciudadana, al estilo de otras constituciones modernas.

Por otro lado, la dirigencia del comité establecida en ese entonces, tuvo el mérito de identificar la oportunidad que se había generado y exigió la convocatoria a consulta

popular, cuyo resultado fue de cumplimiento obligatorio para los estamentos del Estado.

También se diseñó una estrategia basada en la unidad entre autoridades formales y los líderes naturales de la causa. Victor Hugo Torres señala que ejerció el cargo de Coordinador del Comité de Provincialización, y por lo tanto, puede afirmar que con esas herramientas, Santo Domingo logró ser provincia en contra de la voluntad de los representantes de Pichincha que lo tomaban como una derrota política y no como lo que es, un ejercicio de ordenamiento territorial para potenciar el desarrollo del territorio Tsáchila.

Solo por el hecho de ser Provincia se empezó a recibir mayor atención en justicia, seguridad, aumento de la institucionalidad, mayor presupuesto; además de servicios en salud.

*La provincia de los Tsáchilas está a punto de cumplir doce años de creación, no obstante, sus orígenes se remontan hace cincuenta años atrás. Es un claro ejemplo de una reivindicación surgida desde el territorio, que finalmente fue recogida por un gobierno ante la fuerza de las circunstancias creadas desde el propio Estado.*



## La construcción de la democracia

El sistema de gobierno llamado democracia en el Ecuador, así como en América Latina y el mundo, está en permanente construcción. Una importante diferencia radica en que el presupuesto como Estado no se compara con el de otras regiones, eso hace que el aparato estatal no funcione como se suele buscar en el ideal de un Estado.

El presupuesto ecuatoriano no representa ni el 1% del presupuesto de países como Alemania; así como el gasto en defensa, que está muy lejos de ser el 1% del estadounidense. Reconocer que el Ecuador es un país limitado en recursos económicos es útil para activar un sentido de solidaridad entre sectores de la sociedad y no para profundizar la polarización económica que implica seguir las soluciones que funcionan en países industrializados.

Los partidos políticos son instituciones sociales importantes. En Europa hay ejemplos de partidos políticos con varias décadas de existencia, lo que les permite la posibilidad de formar cuadros políticos y de fomentar el desarrollo de la democracia, aspecto de los que Ecuador y América latina carecen.

Si se ha dicho que los debates políticos se traducen en cuerpos legales que afectan al territorio, omitir estas premisas implica continuar depredando irresponsablemente los limitados recursos naturales que por ahora existen, y con ello las oportunidades de acceder a una sociedad más justa.

Es necesario reconocer que la democracia falla por la falta de efectividad de los políticos. Muchas autoridades en funciones tienen alta calificación en obras, pero muy bajas notas en planificación, participación ciudadana, en la

construcción del tejido social, en la protección del medio ambiente. Ese déficit debe ser resuelto a través de la educación, que por otra parte, amerita profundos cambios para conectarla con la vida diaria.

La política es importante, un gobierno local puede ser de mucha utilidad cuando es llevado responsablemente. En alguna parte del sistema educativo, formal o informal, los ciudadanos tienen la tarea de aprender qué hacer cuando sea necesario asumir la responsabilidad de ocupar un cargo de elección popular. Por ahora, según Torres, no funcionan los partidos.







Cumbre Rucu Pichincha





1995 - 2005

LA DEMOCRACIA  
LOCAL EN LA CRISIS  
INSTITUCIONAL









# Del levantamiento indígena al reconocimiento del Estado Plurinacional

*El levantamiento indígena gestado en 1990 estableció una mirada crítica respecto al funcionamiento de la sociedad ecuatoriana y además implicó un cambio de percepción respecto al funcionamiento de la democracia a nivel local.*



A manera de antecedente es necesario señalar que los movimientos indígenas ecuatorianos, como elementos políticos, nacen a partir de la desestructuración del sistema de haciendas. Este hecho fue desencadenando una serie de fenómenos como el fortalecimiento de las organizaciones rurales, y la reafirmación de los procesos de identidad. Como consecuencia de ello, los sujetos hegemónicos en el escenario social, establecieron fronteras simbólicas y límites identitarios territoriales.

El 28 de mayo de 1990 se llevó a cabo el primer levantamiento indígena. Pobladores de siete provincias dieron inicio a una protesta que duró diez días. Entre las medidas tomadas estuvieron: el cierre de vías de ingreso y salida de las ciudades, la paralización del tránsito, y la toma de la Iglesia de Santo Domingo. Los pedidos más emblemáticos durante el proceso fueron: la solución de conflictos de tierra y el reconocimiento de la plurinacionalidad.

La toma de la Iglesia se extendió hasta el día miércoles 6 de junio cuando el gobierno de

Rodrigo Borja tomó la decisión de negociar con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE. Esta organización fue instituida en 1986, y se constituye como la entidad que agrupa a la gran mayoría de las organizaciones indígenas del Ecuador.

El Ecuador se enfrentó a la irrupción de un actor fundamental, que tenía una tradición de lucha que se remontaba al tiempo de la conquista, y que, sin embargo, había sido invisibilizado de forma directa a través de la vida política.

El movimiento no había sido percibido como un componente significativo en la vida democrática del país. En un primer momento, el apareamiento súbito de los movimientos indígenas en la escena pública fue recibido con sorpresa. Con estos hechos, se hicieron visibles muestras claras de representación autónoma; por otro lado, la búsqueda del reconocimiento de la plurinacionalidad, llevó a la discusión sobre la democracia a un nuevo nivel de análisis.



**Primer levantamiento indígena, 1990**  
*Archivo El Comercio*



## Los gobiernos alternativos

La democracia suele ser percibida como la garantía de los procesos formales que establece el Estado. Sin embargo, a través de la serie de movilizaciones del movimiento indígena que tuvieron origen en la década de los 90, fue posible analizar la democracia desde nuevos enfoques.

La realidad plural de los pueblos y nacionalidades se expresó a través de la declaración del Estado Plurinacional, que asume de forma democrática la interculturalidad, la educación intercultural bilingüe, entre otros tópicos; siendo esto, un factor fundamental para que las personas ecuatorianas puedan asumir diferencias y derechos, profundizando así la democracia participativa.

El Estado Plurinacional, además, comprendió la existencia de un vínculo fundamental entre la ciudadanía, aunque puedan pertenecer a diferentes nacionalidades o pueblos. Los recursos naturales no renovables son propiedad del Estado no de las nacionalidades, pero las comunidades afectadas por la extracción de los recursos tienen derecho a ser consultadas si están de acuerdo en la extracción conociendo los impactos que ésta tendrá sobre sus vidas.

Lograr el reconocimiento de un Estado Plurinacional por parte de los movimientos indígenas correspondió directamente a un proceso continuo y organizativo de los espacios de construcción de la democracia a un nivel extra constitucional, en el que destacó la participación de personas políticamente activas y con una capacidad de organización desarrollada, en otras palabras: democracia efectiva.











## Movimientos sociales y derrocamientos

*A través del libro “Electores contra partidos políticos en un sistema político de mandos”, el académico y político Rafael Quintero, expone que el sistema electoral ecuatoriano se ha mantenido como un sistema presidencialista: el mandatario elegido por votación ejerce el cargo de jefe de gobierno, luego de cuatro años pasa a ser sustituido por otro que llegue a través del mismo mecanismo. Existen elementos de análisis contextuales que deben ser profundizados para comprender los fenómenos derivados del derrocamiento de presidentes a través de la acción de los movimientos sociales.*



**P**ara entender el rol de los movimientos sociales en el derrocamiento de varios gobiernos en Ecuador, es necesario trasladar la mirada al origen: El país ha experimentado varios levantamientos indígenas a lo largo de las últimas décadas, provocando que la política económica del Estado ecuatoriano, sea observada como espacio de representación política a través de las búsquedas de grupos y posturas diversas. Esto se constituyó históricamente como un dilema clave dentro del proceso:

la resolución de una crisis económica prolongada, ante la cual no se han logrado promover alternativas viables.

Según Quintero, en Ecuador existe una democracia liberal, que opera como un simple procedimiento derivado del sistema político. Este procedimiento permite conocer quién toma las decisiones, y determinar la manera en la que funciona el mecanismo electoral, hecho que se constituye como una simplificación.

## Los movimientos sociales que derrocaron presidentes

Quintero elabora un marco de contexto que le permite consolidar los antecedentes de los movimientos sociales que tuvieron injerencia en la caída de varios presidentes del Ecuador a partir del año 2002. El primer dilema fue la profunda crisis económica, y la necesidad urgente de solventarla, pues desde hace varios años no habían aparecido proyectos nacionales viables. Desde 1978 Ecuador había ensayado varias fórmulas gubernamentales, tales como la reformista democristiana (Roldós-Hurtado), la socialdemócrata (Borja), otra reformista-corporativa de nuevas élites (Buracam), y una variedad de regímenes de derecha, directa o indirectamente, controlados por el Partido Social Cristiano (Febres Cordero, Alarcón, Durán Ballén, Mahuad, Noboa). La aparición sorpresiva de nuevos actores sociales, entre ellos el movimiento indígena, generó grandes expectativas sobre la base de la sociedad mestiza, pues se mostraban como los portadores de un posible proyecto de salvación nacional.

Por otro lado, existía otro problema relacionado a la toma de decisiones en cuanto a políticas económicas públicas. Si la “dolarización”

significaba desplazar las decisiones de política económica, los gobernantes elegidos en suelo ecuatoriano ya no podían controlar el devenir de las fundamentales políticas cambiarias, crediticias y monetarias. La mayoría de las políticas económicas fundamentales se decidían en los centros de poder mundiales, fuera del Ecuador.

En este contexto, una gran cantidad de sectores populares organizados se plantearon la necesidad de profundizar las bases teóricas

*El primer dilema fue la profunda crisis económica, y la necesidad urgente de solventarla, pues desde hace varios años no habían aparecido proyectos nacionales viables.*



e ideológicas de legitimación democrática. Todas ellas alejadas de lo que se consideraba una simulación poco real y efectiva. Por otro lado, persistía un sistema político de mandos que relegaba al auténtico ejercicio de la democracia a un segundo plano.

Indudablemente este ambiente fue propicio para que el movimiento indígena fuese tan importante en el derrocamiento popular de Jamil Mahuad Witt, el 21 de enero de 2000. En el Ecuador, se percibía una distorsión respecto a la manera en la que se generaban acuerdos y consensos. Dicha percepción se materializó en la postura de los movimientos indígenas y en las acciones históricas que se motivaron a partir de sus movilizaciones. En palabras de Quintero: —el movimiento indígena nos plantea una democracia donde decidamos qué hacer—.

Años más tarde, y con una fórmula de acción política similar, fue derrocado el coronel Lucio Gutiérrez, quien utilizó discursos cercanos

al progresismo y a la izquierda para ganar las elecciones, pero que fue mudando su enfoque de manera gradual. Manifestaciones conformadas por colectivos, movimientos indígenas, gremios, estudiantes, y una población indignada se alzaron en contra del presidente bajo la autodenominación de “forajidos”. Lucio Gutiérrez abandonó el Palacio de Carondelet en un helicóptero.

En el contexto de un mundo orientado a la globalización neoliberal, el poder ha buscado el debilitamiento de los sistemas de representación política de los Estados que se han resistido a este modelo. Esto ha provocado el deterioro de las relaciones sociales, la apropiación de la comunicación por parte del capital financiero local, y a la difusión de ideologías carentes de centralidades nacionales. En los países en los que ha existido un mayor grado de reticencia al modelo globalizante neoliberal, ha sido posible percibir un mayor grado de atomización de las relaciones sociales.

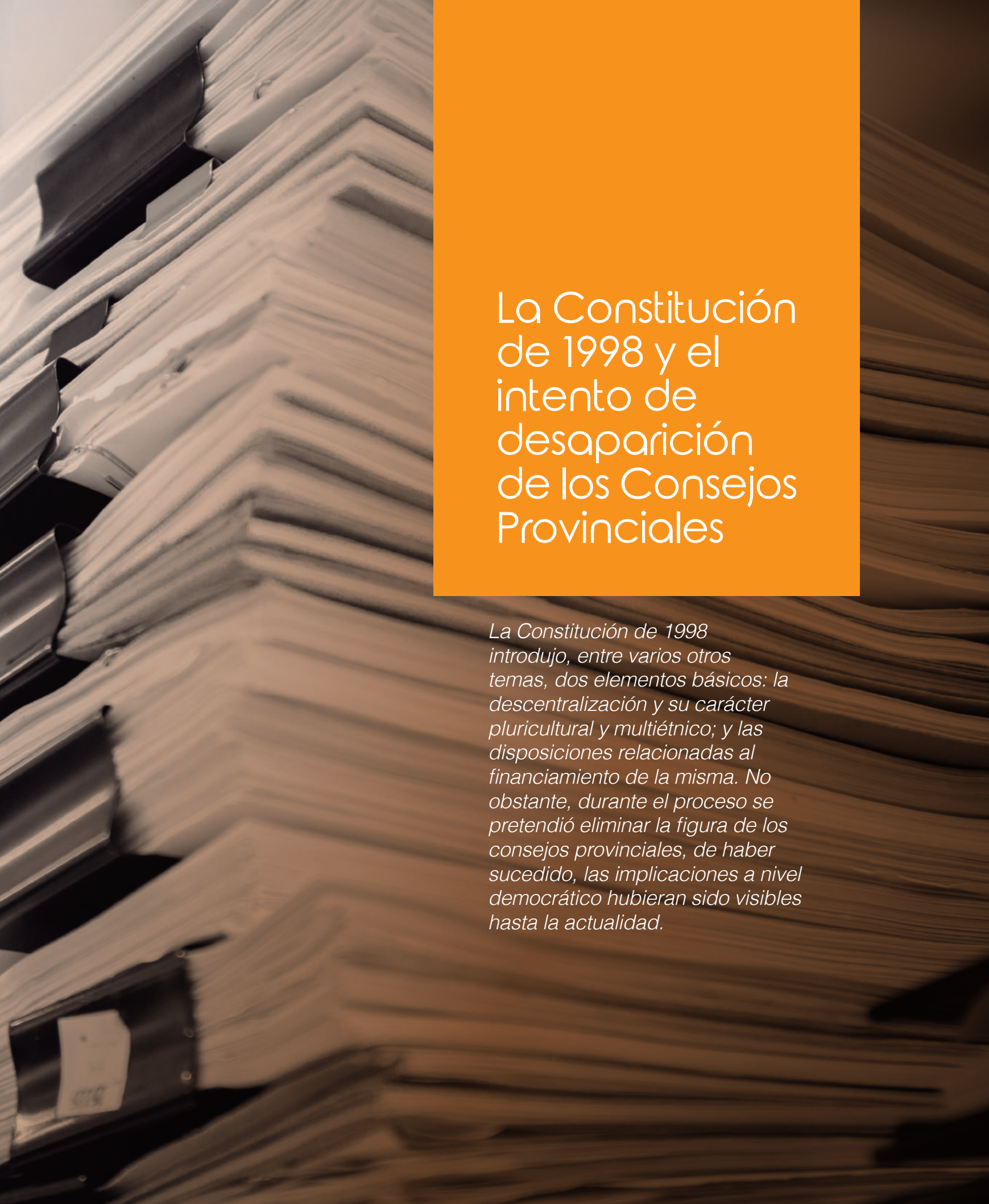


Huelga devaluación de la moneda, 1983  
Archivo El Comercio









# La Constitución de 1998 y el intento de desaparición de los Consejos Provinciales

*La Constitución de 1998 introdujo, entre varios otros temas, dos elementos básicos: la descentralización y su carácter pluricultural y multiétnico; y las disposiciones relacionadas al financiamiento de la misma. No obstante, durante el proceso se pretendió eliminar la figura de los consejos provinciales, de haber sucedido, las implicaciones a nivel democrático hubieran sido visibles hasta la actualidad.*



Existen perspectivas diversas en relación a la Asamblea Constituyente llevada a cabo en 1997 y, por consiguiente, a la Constitución generada a partir de ella. Por un lado se consagraron principios inéditos en la historia de la descentralización en el Ecuador; pero, por otro, se omitieron temas fundamentales como las autonomías y la regionalización. Muchos actores políticos de la década manifestaron inconformidades por la ausencia del tema dentro de las discusiones y consideraciones del proceso.

En la Constitución de 1997 se determinó que el quince por ciento del presupuesto del Gobierno

Central sea destinado a los municipios y a los entonces denominados consejos provinciales. Estos recursos debían administrarse de acuerdo a los planes de inversión establecidos dentro de cada provincia o municipio. Este rubro fue denominado: Fondo de Descentralización.

La descentralización no fue considerada como un elemento prioritario en la agenda de los partidos que conformaron la Asamblea; no obstante, determinadas entidades como las Cámaras de la Producción, y la Junta Cívica de Guayaquil, insistieron en la necesidad de trabajar sobre el concepto de las autonomías provinciales. Esto no fue suficiente, pues en

*En la Constitución de 1997 se determinó que el quince por ciento del presupuesto del Gobierno Central sea destinado a los municipios y a los entonces denominados consejos provinciales.*





ese contexto, el Partido Social Cristiano PSC, presentó un proyecto de reformas referentes a la descentralización, en el que se había eliminado por completo cualquier referencia a dichas autonomías. En ese entonces llegaron varios proyectos relacionados a las autonomías territoriales planteados por la sociedad civil. Con esto no se logró colocar el tema en el centro del debate, pero hizo visible las capacidades organizativas de varios sectores interesados. Por otro lado, se discutió la posibilidad de suprimir la figura formal de los consejos provinciales. Sin embargo esta discusión no dio frutos a largo plazo; en relación a ello, varios académicos

señalan los perjuicios que pudo haber traído a la democracia dicha resolución.

A pesar de que uno de los principios axiomáticos de la democracia es la capacidad del ejercicio autónomo de capacidades y competencias, es claro que durante la vida constitucional del país han existido momentos en los que estos principios fueron puestos en duda. Recordar que la base de una democracia sana, eminentemente territorial, y contextualizada solo se puede lograr a través de la garantía de la descentralización y de todas sus implicaciones formales hace posible dirigir la mirada hacia perspectivas en continuo perfeccionamiento.









The background is a blurred abstract image with warm tones of red, orange, and brown. A teal-colored graphic element, consisting of a circle and a horizontal arrow pointing to the right, is centered in the upper half of the image.

2006 - 2019

DE LA DEMOCRACIA  
ELECTORAL A LA  
DEMOCRACIA  
PARTICIPATIVA







An aerial photograph of a mountain valley. In the foreground, a wide, light-colored river flows through a lush green valley. A small town with many buildings is visible on the left side of the river. The background features steep, forested mountains under a blue sky with white clouds. A large teal rectangle is overlaid on the right side of the image, containing the title and a paragraph of text.

# La reinstitucionalización del Estado sobre la base ciudadana del territorio

*Desde 1979 se configuró un modelo democrático esperanzador; existía una constitución progresista, e incluso el triunfo de Jaime Roldós en la segunda vuelta electoral y su presidencia, parecían ofrecer una oportunidad de cambio y de desarrollo hacia una democracia que no había existido durante la última década. Este proceso se ha ido consolidando con los años y, en la actualidad, existen nuevos elementos de análisis relacionados a un modelo en constante evolución y cambio.*



Según Juan Paz y Miño, historiador y académico, la Constitución del año 2008 garantizó un Estado institucional claro y con funciones específicas para los gobiernos locales. Sin embargo, a partir del año 2017 el esquema se ha resquebrajado, pues la institucionalidad lograda se ha subordinado a un nuevo modelo de desarrollo social: el modelo empresarial. Es tal la magnitud de dicho quiebre que se han afectado incluso las cinco funciones del estado: legislativo, ejecutivo, judicial, función de transparencia, y función electoral.

A manera de ejemplo es posible señalar que la función de transparencia y control social bloqueó el ejercicio de sus propias actividades, y eso provocó el cometimiento de varias violaciones constitucionales, hecho que aumentó el riesgo de que los gobiernos, provinciales, cantonales y parroquiales, se vean involucrados en una rueda de desinstitucionalización. Este fenómeno se contrapone a la Constitución del año 2008, y eso es un problema que los analistas se encuentran estudiando. Se han emitido voces de alerta al respecto, porque la búsqueda de la reinstitucionalización ha significado una lucha compleja y en amplias esferas.

En un escenario ideal, la democracia debería garantizar los Derechos Humanos, la protección de los derechos sociales, el mejoramiento de la vida colectiva, el desarrollo de la vida

en sociedad y, además, la equidad y justicia. Sin embargo, en América Latina, todos estos aspectos son relativos al tipo de gobierno, y al modelo económico o social vigente. Los gobiernos que se identifican con el cambio social, y que han manejado la economía fuera de una perspectiva empresarial, han tenido más fortalezas en relación a la afirmación de los ideales de la democracia.

Aquellos gobiernos que han orientado sus políticas hacia el libre mercado no han considerado que el rol del Estado es regular la economía, e imponer un sistema de distribución de la riqueza: cobrar impuestos fuertes a quienes tienen grandes excedentes de capital y, a la par, hacer inversiones sociales para garantizar el acceso a los servicios públicos como: educación, salud, y seguridad social.

En América Latina, por el contrario, la población ha sido testigo de escenarios en los que los gobiernos direccionan todas sus políticas hacia el fomento de una economía empresarial y de libre mercado que estimula exclusivamente el comercio, reduciendo los requisitos tributarios a los sectores privados. Esto ha provocado que las políticas de carácter social se vean afectadas drásticamente, sobre todo si se tiene en cuenta que la inversión del Estado se focaliza hacia la garantía de escenarios favorables para quienes tienen más en detrimento del resto de la sociedad.





## Democracia, Estado y localidades

En los primeros 17 años de democracia, comprendidos entre 1979 y 1996 existieron cinco gobiernos; por otro lado durante la década configurada entre 1996 y 2006, se propició un período que Juan Paz y Miño denomina como un “desgobierno”; luego, entre el 2007 y 2017 hubo un momento de estabilidad que, en apariencia, iba a tener continuidad, pero que, por el contrario, se volcó nuevamente hacia el viejo modelo.

En Ecuador, existe una democracia que funciona en ciclos. Los gobernantes modifican el modelo y el enfoque de la misma de acuerdo a sus necesidades y búsquedas. Durante 1980 y 1990 se constituyó un modelo empresarial de desarrollo, orientado por los criterios teóricos del neoliberalismo y por los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI). Entre 1983 y el año 2003, el país experimentó 16 cartas de intención con la entidad mencionada. No todas ellas se cumplieron en estricto rigor, se constituyen como muestras visibles de que el país atravesaba una transición agresiva hacia el ya mencionado modelo empresarial. Si se ahonda en la historia reciente del país, será evidente que las consecuencias sociales de esta transición son muy graves, y son especialmente visibles cuando las condiciones de vida, trabajo, y dignidad de la población se deterioran de manera tan rápida.

Los gobiernos locales, por otro lado, han dependido siempre del Gobierno Central. Esto ha implicado un esquema de supeditación a los vaivenes de los flujos económicos. Por esa razón, en situaciones de crisis, los gobiernos locales estuvieron completamente influenciados por la capacidad del Gobierno Central de asignarles recursos. Desde la

Constitución de 1998 se buscó descentralizar las competencias para otorgarlas a los escenarios locales, sobre todo en temas relacionados a la autonomía y a la autogestión.

Con los mencionados factores contextuales, los gobiernos provinciales, municipales, y parroquiales han tenido que sortear varios obstáculos para adquirir una línea de acción autonómica. Una plena descentralización es, en palabras de Paz y Miño, todavía una expectativa porque la Constitución no garantiza la plena autonomía de los gobiernos locales, que son manifestaciones vivas de la democracia.

A partir de la descentralización es posible consolidar las bases para una democracia sólida y una vida comunitaria circunscrita a las necesidades de las poblaciones. Es un reto, por lo tanto, superar una visión estatal alejada del entorno local. En el horizonte está una forma de ejercicio democrático que tome en cuenta las inquietudes, y los problemas que se presentan dentro de las comunidades locales, para que a partir de ello se logre articular una política de Estado en pos de la construcción de una nueva sociedad, y no de manera inversa.

*En Ecuador, existe una democracia que funciona en ciclos. Los gobernantes modifican el modelo y el enfoque de la misma de acuerdo a sus necesidades y búsquedas.*









# De la partidocracia a los partidos locales

*El término “partidocracia” según la acepción etimológica es el poder o afluencia de partidos políticos. Esto hace referencia directa al poder que tienen los partidos políticos en la vida institucional y democrática de un espacio determinado. El fenómeno comporta un proceso de imposición sobre funcionarios que vienen previamente determinados por un partido como ente de regulación total para colocar a personas determinadas en cargos públicos.*



El fenómeno partidocrático estuvo configurado en el Ecuador como un acuerdo consuetudinario a través del cual se construyó el modelo político. La existencia de partidos de carácter nacional, con una estructura bien definida, y una agenda previamente establecida, provocaron el enquistamiento de un modelo centralizado para la democracia, sobre todo a nivel de las localidades.

Debido a la alta influencia del mencionado modelo, los partidos adquirieron tintes protagónicos,

sin embargo, estos se concentraron en los espacios de ejercicio de poder tradicionales del país, o dicho de otro modo: en los espacios históricamente cooptados por los partidos con mayor grado de antigüedad dentro del territorio ecuatoriano.

Por otro lado, durante el año 2008, y con la alta influencia de una nueva categoría de descentralización garantizada por la Constitución, los partidos locales empezaron a asumir mecanismos de acción en cuanto a los ejercicios formales de legitimación





democrática en el Ecuador. A raíz de la Asamblea Constituyente del año 2008 se produjo un fenómeno de división de las voluntades políticas. Según el Consejo Nacional Electoral CNE en 2009 se registraron 508 grupos a nivel nacional, en la actualidad, hay 279 de carácter nacional, y más de 200 grupos de carácter provincial, cantonal, y parroquial.

Con el fin de garantizar la representatividad, los partidos políticos locales se multiplicaron promoviendo un modelo de transición entre la denominada partidocracia hacia los partidos en los territorios. En determinado momento

dichos partidos llegaron a multiplicarse de tal forma que la representatividad se fragmentó significativamente.

Entre las causas que motivaron el colapso del sistema denominado “partidocrático” se encuentra la pérdida de confianza que el electorado demostró; pues no se trató exclusivamente del retiro del apoyo por parte de un gran porcentaje de la población, sino del rechazo a los actores y partidos que constituían el sistema. Es importante señalar que no existió un proceso de evolución gradual de un sistema a otro, sino que se realizó un desplazamiento de distintas vertientes y posturas.

*Entre las causas que motivaron el colapso del sistema denominado “partidocrático” se encuentra la pérdida de confianza que el electorado demostró*











## Las mujeres y la lucha por la democracia local

*El alcance de la paridad dentro del ejercicio político, viene transversalizado por un proceso de lucha histórica que inició con los movimientos sociales y la integración de mujeres con distintas vertientes ideológicas, sociales, y políticas. Es necesario recordar que luego del retorno a la democracia, en el año 1979 no había ninguna mujer parlamentaria.*



Luz Haro, presidenta del Movimiento de Mujeres Rurales del Ecuador, relata que a partir de la Constitución del 98 se incluyó por primera vez en la historia, una cuota de alternancia del 20% en cuanto a la participación de las mujeres dentro de los espacios políticos. Al inicio esto pareció carecer de importancia; sin embargo, en el año 2000, cuando se realizó la reforma a la ley de elecciones, el movimiento de mujeres se valió de esta herramienta contemplada en la Constitución para ocupar un espacio más visible dentro de la política local. Luego, con la reforma al Código de la Democracia, se aumentó dicha cuota al 30%. Esto no hubiese sido posible sin el apoyo de determinados aliados estratégicos que ejercían cargos de elección popular en ese entonces. Dentro de los movimientos de mujeres se pretendía aumentar progresivamente la cuota hasta lograr que, tanto las mujeres como los hombres, compartan un porcentaje de participación del 50%.



Durante la siguiente década, el Ecuador tuvo seis presidentes en un período de seis años. Más allá de las implicaciones sociales que tuvo este fenómeno, para las mujeres significó ir ajustando el escenario con el fin de aumentar la cuota paulatinamente. Cuando se convocó a la Asamblea Constituyente en 2007, la paridad ya se había establecido finalmente con un 50%. En la Asamblea de Montecristi fue posible gozar de la participación de las mujeres con el 37%. Esto provocó que las mujeres tuvieran más acceso al debate; la presión se intensificó para la incorporación de artículos que permitan consolidar una democracia con rostro de mujer en la Constitución del 2008.

Los partidos políticos, dominados mayoritariamente por el sistema patriarcal impositivo, ingeniaron mecanismos para relegar la participación de las mujeres. Lo hacían colocando las candidaturas de los hombres al inicio de las listas de elección, y las de las mujeres al final. En otros casos, se colocaba a las mujeres como suplentes de candidatos hombres en las listas de cada partido. En ese contexto, los movimientos de mujeres se encargaron de llevar, una vez más, al debate los conceptos de paridad, alternancia y secuencialidad, garantizando que su participación no sea tratada como un mero formalismo u obligatoriedad.

Para Luz Haro, una mujer nacida en Chimborazo, autodenominada campesina, y que desde hace 33 años reside en Pastaza, la Constitución del 98 recogió un tema fundamental: elevó a la categoría de gobiernos seccionales autónomos a las juntas parroquiales; que si bien existían, lo hacían a través de una figura local y comunitaria. Con ese hecho se abrió las puertas a que la ruralidad forme parte de la vida democrática del país. Ya no solo se trató del ejercicio de poder, sino de la transición de objetos políticos hacia la posición de sujetos políticos.

“Es necesario mantener en la memoria a mujeres notables como Matilde Hidalgo, quien



trajo el derecho al voto de las mujeres, a Tránsito Amaguaña, que luchó junto a Dolores Cacuango para dignificar al campesinado y a los pueblos indígenas.”

Cuando las juntas parroquiales, que en ese entonces eran más de 750, empiezan a considerar la participación paritaria de las mujeres, y luego del voto popular en mayo del año 2000; Luz Haro fue electa para encabezar el proceso político dentro de una junta parroquial. Al principio, en palabras de la entrevistada, fue necesario enfrentar la mirada vertical del resto de sectores activamente políticos del Ecuador, “porque nos veían como inferiores, nos veían como incapaces, nos veían como parroquianos. Sin embargo, en la arena política, tiene tanto peso el voto de un ciudadano, una ciudadana, como el voto de una persona campesina rural, o de las montañas o de los páramos.

Es preciso hacer hincapié en el hecho de que para las mujeres vinculadas a la política local, las conquistas no han sido gratuitas, todo respondió a la búsqueda de derechos, a la articulación, y a la organización. No obstante, Haro afirma que los presupuestos de alternancia, paridad, y secuencialidad aún no incorporan de manera cabal al ejercicio político. Afirma, además que los desafíos en relación al fortalecimiento del tejido social en los espacios locales aún son grandes: —cuando me eligieron, el 24 de mayo del 2000 como presidenta, nos posicionamos el 10 de agosto de ese mismo año, sin ley, sin reglamentos, sin oficinas, sin una hoja de papel, sin nada tuvimos que levantar de cero las juntas parroquiales contra viento y marea. Yo fui una de las que dije que si la Constitución habla que somos autónomos podemos generar y ejecutar proyectos— A pesar de las reticencias y trabas dispuestas desde el Gobierno Central, varias propuestas fueron ejecutoriadas satisfactoriamente.

Luz Haro recuerda además, que los primeros momentos de trabajo a nivel local fueron decisivos para determinar la situación social en

el territorio: —en la primera sesión de comunidad para saber las necesidades les dijimos: —¿cuál es su prioridad?—, los hombres parecían haberse puesto de acuerdo y todos dijeron: —la cancha—, las mujeres movían la cabeza y miraban al piso, yo les dije: —mujeres, esta es una asamblea de ciudadanos donde ustedes tienen el mismo derecho que los varones de opinar, y entonces ellas dijeron: —es que ellos se enojan—, yo señalé inmediatamente: —aquí en mi parroquia y en la comunidad vamos, ahora sí, a hacer participativas las cosas—. Resultó que las mujeres se preocupaban por temas como: el agua, la salud, la educación, y la eliminación de la corrupción—. Las mujeres han ido rompiendo silencios progresivamente, con el fin último de que tanto hombres como mujeres logren identificar las necesidades reales de sus contextos inmediatos. Este es un ejemplo de cómo se priorizan las acciones en territorios, atravesadas por un esquema de construcción patriarcal de la vida política, en el que la participación de las mujeres estuvo relegada. Según Luz Haro, se ha logrado configurar procesos fuertes, sin embargo, aún queda mucho trabajo por hacer.

Para que las mujeres logren integrarse a la vida política y participativa del país fueron necesarios grandes sacrificios personales y familiares en pos del mejoramiento de la calidad de vida de sus comunidades, sin embargo, Luz haro considera que la mejor manera de lograrlo es a través de la organización conjunta entre hombres y mujeres, personas adultas mayores, jóvenes y niños.

*Para que las mujeres logren integrarse a la vida política y participativa del país fueron necesarios grandes sacrificios personales y familiares.*









# Sobre el derecho a la ciudad

*Para la población en general, el derecho a la ciudad es una forma de ver reflejados todos esos anhelos, esperanzas y sueños de vivir en determinadas condiciones que les garanticen la plena realización y desarrollo, no solamente personal, sino familiar y comunitario. En dicho contexto es sumamente importante la participación de la gente en los procesos de construcción de comunidad y de la ciudad misma.*



En Guayaquil, a lo largo de los últimos 10 o 15 años ha existido un gobierno municipal con defectos y aciertos. Uno de sus aciertos es haber modernizado la ciudad, y haber ofrecido, a la par, espacios de recreación y convivencia de carácter familiar. Por otra parte, es necesario mencionar que entre los desaciertos se encuentran situaciones como la privatización de los espacios y servicios públicos a través de contratos de concesión; eso, en palabras de César Cárdenas, representante del Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos de Guayaquil, implica un perjuicio considerable para la ciudad, pues los inversionistas privados son quienes disfrutan de la provisión de los servicios públicos que ofrece la ciudad de Guayaquil, entre ellos: agua, servicio de recolección de basura, iluminación, etc. Otro aspecto importante que debe ser señalado, es que dentro del modelo municipal de gestión de la ciudad se ha impulsado el trabajo de organizaciones no gubernamentales que reemplazan el trabajo municipal, hecho que provoca que los roles del municipio adquieran un carácter privado.

Por otro lado, no existen mecanismos ni espacios directos que propicien la participación ciudadana. Una vez al año se reúnen 93 organizaciones sociales con las autoridades municipales. Estas organizaciones tienen acceso a los documentos de planificación del presupuesto, apenas tres días antes de la ejecución de la asamblea; así, la mayor parte de las organizaciones aprueban el presupuesto sin una observación detallada del mismo. En ese escenario es imprescindible que estas tengan la capacidad y facilidades para proponer y promover mecanismos amplios de acuerdo con ley.

En concordancia con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social es necesario propiciar espacios en los que la ciudadanía, los barrios, las parroquias, y los consejos barriales sean quienes ejerzan un rol activo en la construcción del presupuesto para la ciudad. Lamentablemente esto no ha sucedido hasta la actualidad. Existen ausencias y deficiencias claras en el cantón Guayaquil.





## La lucha por la ciudad

El fortalecimiento de lo local va de la mano con la mejora y universalización, tanto de los servicios públicos, como de aquellos que no son visibilizados en todos los rincones de la localidad, tales como alcantarillado o tratamiento de aguas servidas. A estos servicios no se les otorga la importancia que requieren debido a su baja relevancia en momentos electorales, y por los escasos recursos que reciben por parte del Gobierno Central.

Es imprescindible insistir en la necesidad de herramientas para la rendición de cuentas, sobre todo, si el objetivo es el fortalecimiento de lo local. Los organismos municipales tienden a informar exclusivamente sobre las acciones ejecutadas, excluyendo así la participación de la ciudadanía en el diseño de los servicios de las políticas públicas.

César Cárdenas recuerda que el Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos se creó en 2005. Al inicio se llevó a cabo un análisis sobre los distintos servicios existentes en la ciudad con el fin de proponer cambios, mejoras, identificar errores, limitaciones y, además, reconocer las potencialidades de dichos servicios.

Desde el Observatorio también se ha emitido informes conocidos públicamente por las autoridades municipales y por la Asamblea Nacional. Una de las primeras acciones propuestas fue la desprivatización y finalización de las concesiones de los servicios de agua potable que operaban en ese entonces en la ciudad. Estas acciones dieron resultados en Machala y en otras ciudades, sin embargo, en Guayaquil fue infructífero por la existencia de un contrato establecido a un plazo de 30 años. Por otro lado, el observatorio se encargó de presentar

varias denuncias relacionadas al servicio de energía eléctrica. Con las gestión de ellas fue posible que se restituyan millones de dólares a los usuarios.

Dentro del país, y en algunas ciudades específicas como Guayaquil, existe un problema esencial: la administración de los servicios públicos, que puede ser considerada un elemento fundamental en el derecho a la ciudad, se ha enfocado en las ganancias por encima del bienestar de los ciudadanos, y por ello existen deficiencias en la manera en que llegan los servicios a la gente.

Los últimos 15 años han sido fundamentales para la participación, porque la ciudadanía ha asumido un rol de participación más activo, comprometido, y sobre todo, está permanentemente vigilante. Además es posible observar a una ciudadanía que está dispuesta a mirar, criticar y proponer. Se han activado varios colectivos y organizaciones locales con propuestas frescas que buscan, sobre todo, reconocer y ejercer su derecho a la ciudad. Es necesario que la ciudadanía resista, persista, y actúe para defender lo que le corresponde: lo público, porque asumir lo público como un derecho hace posible satisfacer las necesidades y los sueños de las familias y de las comunidades.

*Es imprescindible insistir en la necesidad de herramientas para la rendición de cuentas, sobre todo, si el objetivo es el fortalecimiento de lo local.*







## ¿La silla sigue vacía?

*La participación con miras a la consolidación de la democracia es un proceso articulado que requiere, sobre todo, de acciones a nivel local. Durante diez años, el Estado fue centralizado; si bien existió una legislación clara sobre la participación, la ley no garantizó un ejercicio efectivo de participación a nivel local.*



**E**n palabras de Pablo Ospina, docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, la silla sigue vacía porque más allá de las metáforas, no se ha logrado generar un proceso de transición de una democracia electoral hacia una democracia participativa. La participación ciudadana no es un elemento que pueda ser garantizado a través de una ley; las leyes, en el mejor de los casos, pueden facilitar o dificultar su ejercicio.

Uno de los errores cometidos durante el diseño constitucional de la Ley de Participación Ciudadana y Control Social fue generar una legislación única con la que se pretendió abordar todos los casos particulares, sin embargo, cada uno tiene especificidades que no son precisamente ajustables a un formato exclusivo de participación. Esta ley establece la manera en la que deben estar constituidas las asambleas ciudadanas de participación, hecho que determina la forma en la que se integra un consejo de planificación, transformándose así en una camisa de fuerza que entorpece e impone una serie de reglas sobre todo el procedimiento.

La legislación puede hacer posible que los procedimientos se lleven a cabo de manera libre y democrática. En este sentido, sería valioso el establecimiento de una obligación genérica dentro de la ley, que contemple la consulta oportuna sobre todos los temas previstos en el artículo 95 de la Constitución, y con ello evitar la formalización de la participación y los procedimientos repetitivos y poco fructíferos.

Sucede lo mismo con la silla vacía. Si se pretende concentrar todo el concepto de participación dentro de un solo mecanismo, sin considerar que las situaciones operativas y organizativas de cada gobierno local responden a contextos diversos: carencia de organizaciones funcionales, colectivos que demanden el cumplimiento de determinadas condiciones, actores territoriales que estén dispuestos a ocupar la silla en representación

de sus localidades; será imposible lograr que la función participativa se efectivice, pues el propio mecanismo restringe la participación si no se cumplen condiciones estrictas y específicas al ejercerla.

El derecho a la silla no se ejerce por el hecho de que sea ley. La ley, en estos casos, suele lastrar las intenciones de participación. Antes no existía una legislación respecto al tema, y a pesar de ello, los gobiernos locales armaron sus propios esquemas de participación. Saquisilí, Cotacachi, entre otros, lograron hacerlo, adaptando condiciones particulares no restrictivas; facilitaron así el ejercicio de la voluntad política. En este punto, la legislación existente se convirtió en una camisa de fuerza que puso condiciones poco adaptables al contexto y a las realidades diversas de cada espacio territorial.

El escenario fue igual de incierto en los espacios en los que no existió ninguna iniciativa previa de organización. En dichos lugares se dio inicio a una serie de reuniones formales que tampoco dieron frutos porque no existieron fuerzas sociales que buscaran demandar algo de forma previa, en otras palabras: no existía organización ni demandas políticas.

Así como la legislación no deviene necesariamente en la consolidación de procesos participativos, tampoco condiciona la inexistencia de los mismos; en un sentido estricto, solo los obstaculiza o los promueve. En el caso de Ecuador, según Pablo Ospina, está vigente un mecanismo que los obstaculiza. La razón de fondo que provocó el vacío, se traduce en el hecho de que el país vivió un proceso de diez años de centralización vertiginosa del Estado. Este hecho reafirmó la desconfianza en la ciudadanía y el autoritarismo. Durante este período se reemplazó el término “participación” por “socialización”; se consolidaron instrumentos políticos verticales que consideraban a la democracia como un estorbo, pues



requieren generar negociaciones, acuerdos, e implicaban inversión de tiempo. No es extraño que, en el contexto mencionado, la participación decayera.

La situación democrática y participativa en cada localidad ha ido variando; en ocasiones la continuidad o discontinuidad política es determinante. Es importante tener en cuenta que la participación no siempre incluye a todos los actores, de forma general se puede inferir

que la población implicada es siempre la más activa, y es la encargada de fortalecer los espacios a nivel local.

La silla estuvo y sigue vacía, no solamente por una legislación que incomoda la participación adecuada a cada realidad, sino también por las condiciones políticas de los últimos 10 años, por la centralización excesiva del Estado, y por las imposiciones verticales que fueron debilitando el mecanismo de forma gradual.

*La situación democrática y participativa en cada localidad ha ido variando; en ocasiones la continuidad o discontinuidad política es determinante.*









A low-angle photograph of a classical building facade, featuring a large red flag and a blue decorative arrow pointing right. The text "DEMOCRACIA LOCAL EN EL FUTURO" is overlaid in white capital letters.

# DEMOCRACIA LOCAL EN EL FUTURO









## 40 años de democracia en lo local

*Antes del último periodo democrático, el escenario local estuvo supeditado a los organismos de desarrollo territorial de origen nacional. Sin embargo, dicho escenario fue transformándose con base en hechos como el surgimiento de nuevas instituciones durante las constituciones de 1978, 1998 y 2008, las mismas que establecieron, por diferentes vías, incentivos institucionales para la complejización de la vida local.*



Según Luis Verdesoto, consejero del Consejo Nacional Electoral (CNE), para consolidar la democracia local en el Ecuador, fue necesaria una transición desde los espacios en los que el Estado conformaba y delineaba los escenarios locales hacia aquellos que producían relaciones con referencias identitarias y sociales. Es posible decir que aquel fue el proceso más significativo

durante los últimos 40 años. Las sociedades locales atravesaron una ruta sinuosa, que incluyó legislaciones e intervenciones propias del mercado. En la actualidad existen determinados tipos de sinergia entre el gobierno local, el mercado local, y la sociedad local, hecho que ha producido territorios de distintas características en el país. Finalmente, se habla cada vez más de territorios en el Ecuador.





## La democracia local

La democracia local, al igual que la democracia nacional, ha pasado por diversos momentos. El primero de ellos está ligado a los cambios que ocurren en dos niveles: aquellos que se suscitan en los sistemas políticos locales; y los que ocurren en la democracia, en las localidades, y en los territorios. Por otro lado, existe un momento de análisis que se hace visible en el proceso de conformación de una competencia o una democracia interterritorial.

Las localidades ya no representan el mero aterrizaje de los partidos nacionales al interior de la vida local, sino que, en la actualidad, se incuban posiciones identitarias de diverso tipo dentro de la vida local. Estas posiciones no están necesariamente alineadas de modo directo con las formas nacionales, pues configuran actores cada vez más precisos, que han tenido la capacidad de construir una interacción local, una forma local estatal, y formas representativas de las sinergias entre Estado y mercado local mencionadas anteriormente. A partir de ello será necesario evaluar: las nuevas economías locales, la independencia nacional, y la manera en la que se produce la democracia interterritorial.

La democracia interterritorial es el mecanismo de interacción entre las localidades y las regiones para la conformación de modalidades territoriales del Estado nacional ecuatoriano. Para evaluar la situación de la interterritorialidad es necesario que las relaciones entre las diversas formas territoriales, se den en la perspectiva mediada por mecanismos democráticos, en igualdad de oportunidades para acceder a los mercados, con acceso a la planificación y a las decisiones nacionales; tanto en la instalación de políticas locales, como en la conformación de la democracia entre territorios.

*La democracia interterritorial es el mecanismo de interacción entre las localidades y las regiones para la conformación de modalidades territoriales del Estado nacional ecuatoriano.*





## La descentralización y la democracia local

Durante los diez primeros años posteriores al Retorno a la Democracia, la descentralización fue entendida como un mecanismo de jalonamiento del Estado hacia las regiones, hecho que provocó que el Estado adopte un conjunto de estímulos fundamentalmente financieros para trasladar las regiones hacia una visión consistente en la conformación de un Estado Nacional.

En un segundo momento hubo un intento de liberalización radical de predominio del mercado a través la Asamblea Constituyente de 1998. Aquel fue un experimento que falló debido a la incapacidad de conformar democracia local. La sola presencia de mecanismos autónomos de mercado no devino en la formación; ni de contratos para la transferencia de competencias, ni la conformación de un proceso; por el contrario, la descentralización se estancó. Este proceso desembocó en las autonomías provinciales, movimiento que no llegó a concretarse, salvo en el caso del Distrito Metropolitano de Quito.

En un tercer momento se buscó establecer un modelo uniforme para la transferencia de competencias, en otras palabras: un modelo de estandarización de la descentralización. Elemento que estuvo ligado con la abundancia de recursos. Esto rebasó las capacidades y los mecanismos institucionales para la descentralización, y provocó la prevalencia protagonista del Gobierno Nacional sobre los gobiernos locales.

Estos antecedentes abren la oportunidad de pensar ¿Cuál es la nueva agenda de la descentralización al terminar esta fase en la que ya no hay disponibilidad de recursos

excedentes y ya no hay un Estado con disponibilidad de gasto?, en el que ya no existen fuerzas políticas capaces de imponer un patrón exclusivo, y en el contexto de rechazo social por ser visto como una forma de mercantilización extrema. ¿Cómo buscar un equilibrio en cuanto a la agenda?, según Verdesoto, ese es el tema central en el contexto actual.

La descentralización usualmente tiene una serie de aspectos deficitarios de forma implícita. Dichos déficits no se solucionan a partir de la centralización, por el contrario, se trabajan a partir de mayores componentes de descentralización y autogobierno en los territorios. Es una capacidad que debe desarrollarse de manera prioritaria. No se puede mantener un modelo de rigidez y autoritarismo, y una relación profunda con la disponibilidad de recursos. Es necesario trasladar el enfoque hacia un modelo más flexible, en el que primen, fundamentalmente, las capacidades sinérgicas de la sociedad local con el gobierno local, y con el mercado local. Las capacidades sinérgicas de los tres elementos son las que tienen que flexibilizar el modelo.

*Es necesario trasladar el enfoque hacia un modelo más flexible, en el que primen, fundamentalmente, las capacidades sinérgicas de la sociedad local.*



La democracia ha permitido demostrar cómo se puede pasar de un nivel de paternidad estatal tan fuerte como el que existió en el período petrolero de los años 70 hacia un modelo de ultraliberalismo, y terminar con una dependencia de los recursos estatales; ahora es necesario trascender la visión hacia territorios que puedan administrar sus propios recursos de forma eficiente y que, además, puedan optimizar el gasto público a nivel nacional e interno. Por otro lado es necesario que las regiones sean capaces de disputar mejores condiciones y gestionar la salida de la crisis a través de su propia población desde los territorios.

También es necesario generar nuevos estímulos territoriales, esto no se trata exclusivamente de transferencias, sino también de capacidades. Adicionalmente es importante conocer de mejor modo lo que va a ser la inserción externa de cada una de las regiones en el Ecuador, por ello es necesaria una visión extraregional. Cada región, cada provincia debe tener una visión del mundo y también las otras regiones respecto al Ecuador. En este punto se formula una pregunta respecto a la política y el desarrollo: ¿Qué es la Nación desde el punto de vista del territorio?











# El gobierno abierto, una forma de fortalecer la democracia en el futuro

*La alianza para el gobierno abierto surgió en el año 2011 gracias a la propuesta de un grupo de países que buscaron un cambio en el modelo de gestión de lo público. Esta iniciativa pretendió trasladar la gestión de escritorio, y la gestión técnica hacia un modelo de gestión participativa, colaborativa, transparente, y horizontal con la ciudadanía.*



**M**auricio Alarcón, director de Fundación Ciudadana y Desarrollo, señala que luego de la implementación del modelo a nivel nacional, se aplicó de manera casi inmediata en los niveles subnacionales. Para hacerlo se tuvo en cuenta que la mayor parte de los servicios, y los vínculos entre un gobierno y la ciudadanía se generan en el nivel de gobiernos locales o gobiernos autónomos descentralizados.

En palabras del entrevistado, los municipios, las prefecturas, y las juntas parroquiales tienen información y capacidades sobre temas como: seguridad, medio ambiente, recreación, parques, servicios básicos, energía eléctrica, obras básicas de infraestructura, y sobre todo: contacto directo con la ciudadanía. Por dichas razones, el Gobierno Abierto presenta un grado más eficaz de aplicabilidad con los niveles de gobierno local.

## Democracia y Gobierno Abierto

Si se tiene en cuenta que la participación ciudadana es uno de los fundamentos clave de la democracia, se puede entender el Gobierno Abierto como un mecanismo capaz de propiciar procesos de fortalecimiento de la democracia. Si la ciudadanía se mantiene informada, participa, y se involucra, será posible avanzar de un esquema de democracia representativa, en la que el rol de los ciudadanos es pasivo, hacia una democracia participativa, en la que la ciudadanía se mantiene trabajando día a día en la gestión de lo público.

El Gobierno Abierto se relaciona también con la transparencia y la rendición de cuentas, pues, a través de la utilización del mecanismo, se pone a disposición de la ciudadanía toda la información referente a la gestión de lo público. Este proceso no solo incluye una rendición de cuentas, sino la construcción integral de los procedimientos, desde la etapa de planificación, junto a la ciudadanía. Cuando todo el engranaje funciona de manera adecuada, la democracia se ve fortalecida.

La idea clave del Gobierno Abierto es empoderar a la gente para generar espacios de cogobierno y cogestión, y que esto a su vez

funcione como plataforma para la ejecución de planes y proyectos.

Según las aproximaciones teóricas, el Gobierno Abierto tiene sus bases cimentadas en tres pilares: transparencia, participación y colaboración. En la actualidad se mantiene vigente una discusión relacionada a la división del pilar de la transparencia, con el fin de consolidar un cuarto pilar enfocado en la rendición de cuentas. Si esto sucede, será posible relacionar el tema de manera mucho más directa con la democracia. La transparencia y la rendición de cuentas mejoran la calidad democrática, optimizan los recursos de los ciudadanos, efectivizan la ejecución de lo público, y fortalecen todos los niveles de gobierno.

Si todos los pilares son activados de manera secuencial y programática, la gestión pública podría elevar sus niveles de impacto de forma significativa. A manera de ejemplo se establece que la activación de las herramientas de transparencia y rendición de cuentas, provocaría la activación del segundo pilar, el de participación. Eso implicaría que si la ciudadanía recibe información clara



sobre el trabajo de las autoridades locales, podrían activar procesos participativos mejor fundamentados, y con óptimos resultados.

Ecuador reconoce, a través de la Constitución, un catálogo completo de herramientas de participación ciudadana. A través de su utilización se abre un abanico completo de posibilidades para alcanzar la democracia participativa. En el momento en el que la ciudadanía participa se

vuelve capaz de colocarse al mismo nivel de los distintos sectores para encontrar soluciones colaborativas a los problemas detectados en el entorno. Es claro que los gobiernos no deben ni pueden gobernar de forma aislada. Sin embargo, sucede lo mismo con los espacios académicos, los sectores privados, y la sociedad civil; el trabajo colaborativo se constituye, por lo tanto, en una forma de fortalecer y sostener el modelo de democracia.

## El futuro del Gobierno Abierto

Como punto primordial es necesario sensibilizar a los gobiernos locales sobre la importancia del Gobierno Abierto, no solo como un discurso, sino como un concepto sobre el que giran una serie de principios de acción, con trasfondo, responsabilidades, y compromisos asumidos por las autoridades.

Es necesario también que la ciudadanía cumpla un papel fundamental: la co-gestión de soluciones ante la existencia de conflictos. Luego será importante incluir a otros sectores interesados: el sector privado y la academia con el fin de que se cierre el círculo y sea posible crear planes, e implementar acciones. Como punto de partida se propone configurar un espacio de reflexión para identificar cuáles son los temas problemáticos que se busca abordar a través de un modelo de gobierno abierto. Esto desembocará en el desarrollo de planes, estrategias, acciones concretas, e incluso de mecanismos de evaluación.

Finalmente es imprescindible considerar la importancia de la voluntad política de las autoridades en el involucramiento de ciudadanos en los procesos de participación y de toma de decisiones.











# Gobiernos Locales: hacia una democracia participativa

*Es necesario diferenciar entre la democracia como proceso político social, y la democracia como sistema formal. A partir del denominado Retorno a la Democracia se estableció un nuevo proyecto constitucional, sin embargo no se tomó en cuenta el planteamiento de una democracia aterrizada sobre la realidad social del país.*



Es posible decir que durante los últimos 40 años se suscitaron varios derrocamientos de presidentes debido a la acción del pueblo organizado, entre ellos se encontraron: Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad, y finalmente Lucio Gutiérrez. La movilización popular provocó procesos políticos efectivos, sin embargo, el orden constitucional los absorbió de inmediato para impedir que un mecanismo de organización colectiva crezca y se desarrolle.

Alejandro Moreano, novelista, ensayista, politólogo y catedrático universitario, relata que durante las movilizaciones convocadas frente al gobierno de Jamil Mahuad, se suscitó la convergencia de al menos dos millones de personas en las calles. A través de ello se

planteó la necesidad de que los espacios de ejercicio democrático sean gestados desde la exigencia política de parte de los ciudadanos, por encima del mecanismo constitucional instaurado.

En Argentina sucedió un caso similar: durante la caída de Carlos Menem se generaron grandes movilizaciones populares. A través del grito: “que se vayan todos”, la población logró cuestionar el gobierno y el parlamento. Las comunidades populares se organizaron y empezaron a ejercer una vida política; a pesar de ello no existió la posibilidad de convertirla en una comunidad política de gobierno. Luego de varios años, los Kirchner, aprovecharon ese dinamismo popular para su propio proyecto.

*La movilización popular provocó procesos políticos efectivos, sin embargo, el orden constitucional los absorbió de inmediato para impedir que un mecanismo de organización colectiva crezca y se desarrolle.*





## Hacia una democracia participativa

Según Moreano, en Ecuador se ha ejercido una democracia constitucional que no ha sido efectiva si se toma en cuenta la cantidad de crisis políticas y cambios de gobierno que ha provocado. No obstante, en el Ecuador se está suscitando el crecimiento saludable de las comunidades locales; en muchos lugares se han creado comunidades populares, conformadas, sobre todo, por integrantes de los pueblos originarios, quienes han tenido que enfrentar situaciones que ponen en riesgo el bienestar de sus espacios de vida. En este sentido, es necesario que las expresiones constitucionales e institucionales del proceso se manifiesten a través de las bases comunitarias. Si la democracia participativa logra hacerse un lugar a nivel local, será posible generar transformaciones progresivas para la democratización en el país.

Existen reformas políticas y sociales que requieren de voluntades políticas globales más amplias, sobre todo si se busca mediar con situaciones como el problema del modelo de desarrollo económico, el extractivismo, los conflictos con las corporaciones nacionales, y las relaciones políticas internacionales. También es importante comprender la dialéctica del desarrollo de la democracia local a partir de las comunidades e iniciativas de participación. Si dicha dialéctica no se genera, las transformaciones pueden truncarse.

Los espacios de gestación de acciones críticas con el concepto de la democracia formal, permiten elevar las categorías de análisis hacia las localidades, sobre todo si se toma en cuenta que las realidades que corresponden a cada localidad son diversas. La economía, los recursos naturales, las condiciones de vida de sus habitantes son factores que determinan

la configuración del discurso de cada espacio. En este contexto es fundamental el rol de los Gobiernos Locales para el fortalecimiento y el desarrollo de la democracia, pues en estos convergen las necesidades, perspectivas y búsquedas locales. A partir de este punto se generan formas de interacción política entre provincias, ciudades, y parroquias. Se buscará poner en discusión las necesidades de cada una de ellas, y existirá determinada propensión a que sean escuchadas en el nivel central.









---

**CONGOPE:** Wilson E8-166 y av. 6 de Diciembre  
Telf.: 02-380 1750  
Síguenos en redes sociales



/Congope

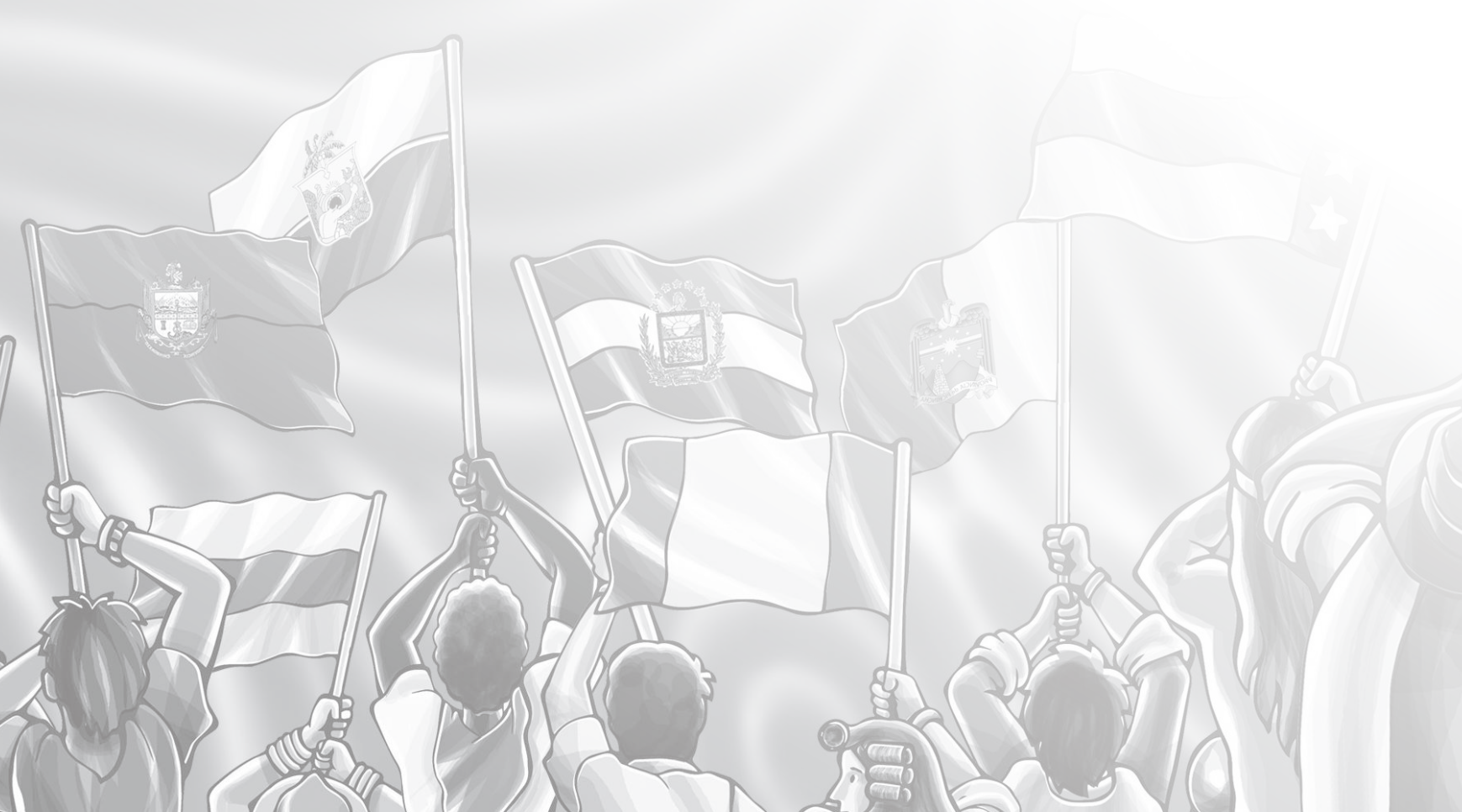


/CongopeEcuador



/Congope

[www.congope.gob.ec](http://www.congope.gob.ec)







Consortio de Gobiernos  
Autónomos Provinciales  
del Ecuador



Las provincias somos el Ecuador

[www.congope.gob.ec](http://www.congope.gob.ec)

[/congope](https://www.facebook.com/congope)

[/congopeEcuador](https://twitter.com/congopeEcuador)

[/user/congope](https://www.youtube.com/user/congope)