

CLACSO  
#6

DOCUMENTOS DEL SUR  
DOCUMENTOS DE TRABAJO

## Entre el poder y la crítica

**Movimientos sociales, sociedad civil  
y democracia en el Ecuador**

Franklin Ramírez Gallegos

2009

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais



---

## CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Secretario Ejecutivo: Emir Sader

Área de Relaciones Internacionales: Alberto Cimadamore

Programa Sur-Sur, Proyecto Sur: Luciana Gil

Av. Callao 875 | piso 4º "G" [recepción] | C1023AAB | Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459

clacso@clacso.edu.ar | www.clacso.org



### Comité Editorial:

Gladys Lechini

Jacques d'Adesky

Carolina Mera

Anton Allahar

Romer Cornejo

María Elena Alvarez

Este artículo fue presentado originalmente en el Taller de Trabajo Internacional "Desarrollo y Movimientos Sociales en el Sur", organizado por el Acuerdo Tricontinental "The Africa, Asia and Latin America Scholarly Collaborative Program", apoyado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y realizado en Río de Janeiro, en abril de 2008.

Las opiniones vertidas en este documento son exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente expresan la posición de CLACSO.

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

*Documentos del Sur*

ISBN 978-987-1543-XX-X

---

Patrocinado por



Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo



## Resumen

Este ensayo busca observar las diversas formas y espacios en los que la sociedad civil ecuatoriana ha incidido en el proceso democrático de los años noventa. Para el efecto se analiza la producción de diversas iniciativas colectivas que, por la vía de la formación de nuevos espacios públicos de debate, movilización y participación ciudadana, se han inscrito en el conflicto político por el reconocimiento de nuevas identidades políticas, la transformación de la institucionalidad estatal, y la disputa por modos de desarrollo que garanticen mayor igualdad y vigencia plena de los derechos. Aunque usualmente esta conflictividad es comprendida como parte de una matriz de relaciones puramente adversariales entre sociedad y estado, en el texto se argumenta que expresarían, más bien, buena parte del tránsito democrático de la dominación a la colaboración en las relaciones de poder.

*Negri parece creer que podríamos instalarnos en el poder constituyente de forma de que exista, si no ausencia de instituciones estables, de poder establecido y de autoridad unilateral, al menos una primacía continua del movimiento de invención de las libertades, de nuevos derechos, de nuevos campos de ejercicio y de expresión de la potencia colectiva. Yo reivindico más bien una forma de prudencia o de pesimismo fundamental: hacen falta insurrecciones o revoluciones, pero estas son provisionales y destinadas a transformarse en instituciones.*

E. Balibar (1998)

## Introducción

Tal vez no haya imagen más certera para dibujar las presiones y perspectivas de la sociedad civil en el Ecuador, durante la década del noventa, que lo ocurrido en torno de la Asamblea Constituyente de 1998. Esta Asamblea será recordada en la historia política del país como aquella que dio a luz a una nueva Carta Política que adecuaba las bases económicas del país a la agenda neoliberal derivada del Consenso de Washington y que incluía, a la vez, un paquete de nuevos derechos ciudadanos disputados desde diversos actores y movimientos sociales: el país consagraba así su ingreso a un período de “neoliberalismo con rostro social”.

Un año atrás, en febrero de 1997, extensas movilizaciones sociales en contra del entonces presidente de la república, Abdalá Bucaram, habían dado fin a su mandato mucho antes de su primer año de gobierno. El cuestionamiento al modelo económico vigente y múltiples acusaciones de corrupción a los principales funcionarios eran, entre otros, los elementos invocados desde diversos sectores sociales, organizados y no, para dar cuenta de las motivaciones de las protestas.

La Asamblea Constituyente de 1998, cuya sede fue un recinto militar alejado de los centros urbanos, recibió casi sin interrupción un sinnúmero de delegaciones de sectores sociales organizados, de organismos no gubernamentales, de diversas instituciones, que llegaban con sus propuestas, más o menos trabajadas, más o menos parciales, a intervenir de modo directo en la vida política del país, a ejercer su poder constituyente. De esta movilización civil provienen una serie de derechos sociales y colectivos que finalmente fueron incluidos en la nueva Constitución. La emergencia de nuevos actores sociales organizados, de nuevas “cuestiones sociales” públicamente tematizadas, de una nueva normatividad, en suma, de nuevos nexos con el Estado y mundo de la política, habrían convergido dentro de la Carta Magna dejando entrever la presencia y la actividad de lo que, en la última década, ha sido nombrado no sin ambivalencias como sociedad civil<sup>1</sup>.

Más allá de las querellas conceptuales sobre la pertinencia analítica y normativa de tal concepto, quisiera introducir en este texto un enfoque pragmático sobre la sociedad civil que busca situarla en función de sus prácticas y realizaciones concretas. Para el efecto se requiere únicamente señalar que: a) la sociedad civil alude a un tercer polo diverso del estado y el mercado que comprende un conjunto más o menos difuso de movimientos y asociaciones sociales, con capacidad de movilización y organización colectiva autónoma, y que continuamente plantea e introduce nuevos principios, prácticas y valores,

1 Ver Cohen y Arato, 1992; y Arditi, 2004.

así como vigila la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados<sup>2</sup> dentro de la comunidad política; y b) aun cuando su espacio de desenvolvimiento no se corresponde con (e incluso está opuesto a) las arenas de la política institucional, la sociedad civil aparece como terreno de la política, a saber, como *lugar de institución de orden u objetividad* a través de la acción mancomunada de colectivos de hombres y mujeres<sup>3</sup>.

Al resaltar el carácter instituyente de los diversos segmentos de la sociedad civil, el nivel público no estatal de la política, quiero discutir e ir mas allá de tres visiones dominantes, en el debate político-intelectual del país, sobre los avatares de los movimientos y organizaciones sociales en la dinámica democrática contemporánea.

Denomino a una primera visión “agonística”<sup>4</sup> o “multitudinaria”<sup>5</sup> en alusión a su comprensión del horizonte político de la sociedad civil como compelido a y limitado por la producción incesante de movilización social y conflictividad política en contra del orden político. En esta perspectiva se resaltan únicamente las virtudes creativas y emancipatorias de la inteligencia social espontáneamente organizada en torno a la preservación de su potencia como colectivo. La conflictividad política es, asimismo, vista como una posibilidad siempre abierta para la subversión no solo de o dentro del sistema político sino del orden social en su totalidad. Tal mirada deviene de y deriva en una específica construcción discursiva del *pueblo* ecuatoriano, de los grupos sociales de base, de los sectores subalternos, etc., como identidades políticas esencialmente rebeldes y siempre dispuestas a la agitación. Se trata de un imaginario político que dota de un carácter eminentemente “insurreccional”, de una innata predisposición para la lucha, al pueblo ecuatoriano: un pueblo siempre apto para “movilizar su ira”<sup>6</sup>. En esta perspectiva se niega la idoneidad y la pertinencia política para que la sociedad civil pueda intervenir, bajo diversas formas de participación y colaboración pública, en la reconfiguración de las instituciones democráticas, pues ello contaminaría sus indudables virtudes morales, restaría autonomía a su potencia organizativa y bloquearía la efectividad de su acción contenciosa.

Una segunda perspectiva, que podría ser denominada provisoriamente “micheliana”, observa, antes que nada, los impulsos eminentemente burocráticos y corporativos de las organizaciones y movimientos sociales a la hora de entrar en relación con el nivel institucional de la política. En términos comparables a aquellos desarrollados por R. Michels y su teoría de la “ley de hierro de la oligarquía” de los partidos políticos, esta perspectiva enfatiza en la forma en que los diversos segmentos de la sociedad civil están irremediablemente condenados a naufragar de cuerpo entero, y antes de realizar sus cometidos políticos, en las trampas de la negociación particular con el sistema político y en las rigideces de la jerárquica burocracia organizacional. La dinámica corporativa establecida entre Estado, partidos, movimientos y organizaciones aparece sobredimensionada con respecto a los márgenes de autonomía que la sociedad civil preserva para sí misma y que le permite expresarse como fuerza contenciosa con ciertas capacidades instituyentes. La capacidad de absorción de las instituciones políticas no dejaría lugar para la acción autónoma de un

---

2 Ello supone, según Olvera (1999), admitir que la sociedad civil *abarca a y depende para su existencia de* la infraestructura institucional que define y defiende los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos, que permiten su libre asociación y que dan cabida a la intervención ciudadana en la misma operación del sistema.

3 Ver Arditi, 2004.

4 Tal denominación está inspirada en la filosofía política posmarxista de Chantal Mouffe (1993).

5 Tal etiqueta hace alusión a la obra de Antonio Negri.

6 Algunos de estos argumentos se escucharon con fuerza, en boca de intelectuales y políticos de izquierda, en los días subsiguientes al 21 de enero del 2000, luego del derrocamiento indígena-militar del Presidente Jamil Mahuad.

conjunto de actores sociales que, en tal medida, pasan a operar bajo la pura lógica de la racionalidad instrumental propia de la esfera del poder estatal: se institucionalizan, se desmovilizan y pierden su potencial crítico. ¿Qué puede quedar de la sociedad civil en tales condiciones? Muy poco: apenas si los trazos de un primer ciclo de organización colectiva y de lucha por específicas reivindicaciones que ha sido disuelto, rápidamente y sin producir cambio político alguno, en el momento mismo en que sus agendas ingresan en las arenas de la política instituida<sup>7</sup>. Los niveles de auto-reflexividad y auto-contención de los actores sociales serían prácticamente nulos, así como sus posibilidades de trascender sus intereses particulares y entrar en relaciones con el sistema político en procura de algo más que la negociación de intereses puntuales.

Una tercera visión, intelectualmente más difusa, que denominaré “tecnó-optimista” podría ser situada en torno al discurso de un conjunto de líderes, militantes y voluntarios de ciertas organizaciones no gubernamentales, fundaciones y agencias asociadas con la cooperación internacional, así como de ciertas organizaciones ciudadanas y funcionarios públicos en el nivel nacional y, sobre todo, a nivel de los gobiernos locales. En este enfoque se presenta a la sociedad civil como una sólida y homogénea fuente de virtudes morales y capacidades organizativas que, en el contexto de apatía política, desconfianza en las tradicionales instituciones democráticas y desprestigio de políticos y funcionarios, bien podría ocupar los diversos roles de la sociedad política, desde la mediación de intereses al control público e incluso a la gestión burocrática. Esta invocatoria de la sociedad civil apunta a la plena “despartidización” del orden político y a acercar de tal modo la ciudadanía al Estado. La des-estatización de la política, a través de la privatización y la descentralización de sus funciones hacia específicas de la sociedad civil –por lo general, las mismas ONG–, aparece entonces como el mecanismo más apto para la re-legitimación del sistema democrático. En el camino a la recuperación de la gobernabilidad sistémica, la sociedad civil y sus inagotables energías participativas y capacidades consensuales se muestran como el lógico atajo que permite pensar en la recomposición del orden político por encima de partidos e instituciones. La introducción de la sociedad civil a la política, por la vía de la innovación de una gestión institucional más flexible, horizontal y transparente, queda así colocada como el lugar privilegiado para la refundación de la política y la democracia. Imperativos tecno-funcionales, propios del sistema político, justifican así una optimista invocatoria en la que la sociedad civil es vaciada de todo contenido disruptivo y donde las lógicas de poder y dominación que saturan las relaciones sociales quedan ignoradas.

Dos paradigmas comprensivos de la política inspiran estas tres visiones sobre la sociedad civil. Los dos primeros provienen nítidamente de una matriz “nietzscheana”, desplazándose de Marx a Weber, en la que la sociedad y la democracia son pensadas, exclusivamente, desde la dominación social: relaciones de fuerza, de explotación y enfrentamiento de intereses caracterizan al orden social como sustancialmente violento. La lucha entre las clases y los individuos por el poder y la dominación son la esencia y la constante de la política. Los actores sociales interactúan en un perpetuo juego de mentiras, mala fe y competencia estratégica. Las exigencias normativas –la búsqueda de justicia, por ejemplo–, si acaso aparecen, no son sino la expresión travestida de tales relaciones<sup>8</sup>. En tal visión unilateral de la política, la colaboración igualitaria entre diversas instancias no puede tener lugar por cuanto los nexos entre voluntades diversas transcurren siempre como un juego de suma cero. Los actores políticos operan de forma monológica, a saber, de acuerdo a sus

7 Algunos trabajos sobre el movimiento indígena ecuatoriano y sobre las organizaciones de mujeres tienen, claramente, tal inspiración analítica: ver León, 1997 y De la Torre, 2003.

8 Ver la crítica a P. Bourdieu que en este sentido realizan L. Boltansky y E. Chiapello (1999).



propias razones y excluyendo que los diálogos públicos puedan actuar de otro modo que como un escenario externo a sus motivaciones, preferencias y a su identidad. Así vistas las cosas, el proceso de formación de la opinión y de la voluntad general no puede reposar en una lógica de deliberación democrática ni en formas tendencialmente igualitarias de cooperación popular entre individuos y colectivos, entre sociedad y estado. La comprensión pesimista y agonística de la naturaleza humana deja a la política, y a la democracia en particular, privadas de la posibilidad de trascender la pura dimensión estratégica de la acción política. ¿Pero acaso los actores sociales y políticos solo intercambian entre sí “golpes bajos”, “juegos de fuerza” y “falsas señales”? ¿No existen diversos tipos de lucha política? ¿Es lo mismo que el combate opere por la vía de la pura dominación y la fuerza o que opere por la vía de la argumentación racional? ¿No circulan también en el espacio político normas y valores que permiten y sustentan movilizaciones colectivas y mínimos acuerdos?<sup>9</sup>

El paradigma implícito en las visiones “tecno-optimistas” de la sociedad civil se deriva, en cierta forma, de ciertas teorías contemporáneas sobre la deliberación política. Estas presuponen una capacidad consensual –casi esencial– entre los actores sociales que puede incidir y cristalizarse en nuevas lógicas organizacionales y en nuevas bases institucionales que recogen, sin grandes distorsiones, las elaboraciones ciudadanas y sus imperativos de justicia y transparencia presentes en el debate público. Si bien en este nivel se profundiza en el análisis de los recursos normativos que ponen en juego los actores sociales en su relación con el mundo de la política, se subestima el examen de las relaciones políticas concretas, de las desigualdades sociales y de las condiciones estructurales de realización de las exigencias de justicia que ellos portan. Queda así olvidado que la racionalidad deliberativa y la construcción de intereses comunes no provienen de ningún tipo de trascendencia racional, del despliegue de estructuras antropológicas atemporales, de formas dadas de civilidad o de regímenes constitucionales específicos: son más bien productos históricos de estructuras y dispositivos concretos que impulsan a los individuos a tomar partido en tales procesos<sup>10</sup>.

### **Más allá de la dominación y el consenso**

La perspectiva realista del poder y el conflicto aparece como una representación tan unidimensional como aquella de la colaboración y el consenso. El movimiento de la sociedad civil en sus nexos con el orden democrático no pasa por una pura dinámica de antagonismo contra las arenas institucionales de la política, ni de disciplinamiento corporativo desde estas; los vínculos cooperativos no dibujan tampoco todo el espectro de relaciones sociedad-estado. No se trata, sin embargo, de desechar tales perspectivas. Cabe movilizarlas más bien en un sentido menos rígido y unilateral.

Propongo, de este modo y siguiendo a J. M. Vincent (1998), considerar que es posible estudiar el lugar que ocupan los diversos segmentos de la sociedad civil en el ordenamiento político contemporáneo a partir del pasaje dialéctico, del tránsito incierto que supone la lógica de la democratización, *de la dominación a la colaboración en las relaciones de poder*. Las luchas políticas de movimientos y organizaciones sociales se insertan en esta posibilidad, nunca garantizada, de volver más fluidas las relaciones sociales y política. Este ensayo busca dar cuenta de las formas en que la sociedad civil ecuatoriana ha contribuido para que se abran las opciones de tal tránsito en el orden democrático nacional.

9 Ver Y. Sintomer, 1999.

10 Ibid.

Si en términos normativos tal propósito implica asignar una plaza de fundamental importancia a la sociedad civil en la democratización de las relaciones sociales y políticas, en términos sociológicos invita a:

- a. no descartar ni las consideraciones propiamente estratégicas asociadas a la tensión conflicto/corporativización ni aquellas estrictamente práctico-morales concernientes a las formas de participación y cooperación entre sociedad y estado: ni los comportamientos puramente “agonístico-estratégicos” ni aquellos principalmente “consensual-cooperativos” son fatalidades históricas. Más aun, cabe suponer que, de modos y en escenarios socio-históricos diversos, los actores sociales pueden activar sus recursos contenciosos/beligerantes sin que ello sea un obstáculo para el despliegue de nexos colaborativos con el sistema político (o viceversa);
- b. situar el estudio de las tendencias corporativizantes de la sociedad civil en el mismo nivel que aquellas que apuntan al desarrollo de mecanismos para la auto-reflexividad de las organizaciones: la “ley de hierro” de la corporativización no puede ocultar que los actores sociales muchas veces no son el *objeto* de las avanzadas estatales sino que el desarrollo de tales nexos está entre *sus opciones racionales* para encarar de mejor forma las negociaciones con los actores institucionales; en tal sentido, siempre queda abierta la ocasión para una auto-limitación (prudencia) de la acción social y para el encuentro de otras estrategias, no-oportunistas, de incidencia en el estado;
- c. observar las dinámicas de movilización y de institucionalización de las organizaciones sociales como momentos de un proceso político más amplio que involucra la transformación de la matriz de poder social en su conjunto y no únicamente el equilibrio de poder entre determinado actor y el régimen político. La movilización y la institucionalización no implican *per se* mayores o menores niveles de autonomía política de las organizaciones sociales, esta debe ser situada en función del conjunto de cambios que provocan sus agendas en la organización de la comunidad política; y
- d. evidenciar que el trabajo instituyente de los diversos componentes de la sociedad civil no ocurre siempre al margen y en contra de la esfera institucional de la política, como puro ejercicio de expresión de la potencia colectiva, sino que apunta precisamente a su reforma o transformación por la vía de la crítica y la inclusión de nuevos principios, prácticas, y actores sociales en su seno. El poder tiene aquí una dimensión creativa –se trata de la capacidad de movilización colectiva para la obtención de objetivos comunes– y la acción pública una carga normativa de vocación universalista, es decir, que va más allá de los intereses particulares que cada actor tiene cuando busca introducir ciertas reformas políticas.

Mi interpretación se sitúa, de esta forma, bajo una óptica “ofensiva” de la sociedad civil –es decir “por encima” del primado de la visión liberal que ve en ella el lugar de refugio/protección de los ciudadanos ante la (perversa) actividad estatal– y “por debajo” del prisma multitudinario que cree ver en el movimiento constante de los colectivos el sustituto de la acción institucional de la política.

Bajo esta perspectiva, este ensayo busca observar las diversas formas y espacios en los que la sociedad civil ecuatoriana ha incidido en el proceso

democrático a lo largo del ciclo 1990-2005. Se procura así contribuir a llenar el vacío que los análisis convencionales de la política han dejado al excluir sistemáticamente el lugar de la sociedad civil dentro del proceso de construcción democrática. La historia de la transición a la democracia y su posterior consolidación en los países de la llamada “tercera ola” (Huntington, 1991) ha sido narrada en las dominantes teorías democráticas, en efecto, como resultado de la competencia y de los pactos de gobierno entre las elites y la clase política (O’Donnell y Schmitter, 1986; Liz y Stepan, 1996) así como de la progresiva estabilidad y equilibrio entre las principales instituciones políticas (Alcántara y Crespo, 1996).

En América Latina, en general, y en los países andinos específicamente, tales perspectivas de análisis confluyeron, ya algunos años después del inicio de la transición, dentro de una comprensión de los avatares de la democracia desde el restringido discurso de la gobernabilidad. Se trata de una perspectiva analítica que, en lo fundamental, insiste en los problemas de legitimación del régimen democrático debido a las distorsiones en la representación de la sociedad en el seno del Estado y del sistema de partidos, y a los escasos rendimientos institucionales de aquellos a la hora de procesar las demandas de múltiples sectores sociales. El relato de la gobernabilidad gira en torno a una concepción instrumental de la política, de ahí que entienda que el problema de las democracias en la región reside en la debilidad de su arquitectura institucional, y en las distorsiones de los diseños y procedimientos sobre los que opera el sistema político.

Tal enfoque supone una visión auto-referida de la política como una tecnología institucional cuyos rendimientos deben medirse en relación con la lógica compulsoria de la producción de decisiones consensuales por medio de procedimientos regulares y reconocidos por todos. En tal óptica la política deja de ser vista como un orden producido por la sociedad, y que a su vez es capaz de incidir en ella, para pasar a ser entendido como un orden “auto-regulado”<sup>11</sup>. Se ocultan, de este modo, las múltiples tensiones existentes entre la arena política y la actividad de la sociedad civil en múltiples espacios públicos oficiales y subalternos, estatales y no-estatales. Tales tensiones son productoras de vínculos y orientaciones globales que evidencian cómo una serie de actores sociales se disputan intereses a la vez que introducen nuevas prácticas, normas y principios en el proceso político.

En las páginas que siguen se analiza, entonces, la producción de diversas iniciativas colectivas que, por la vía de la formación de nuevos espacios públicos y de creación de formas de solidaridad social y participación ciudadana, se inscriben en la negociación y el conflicto social<sup>12</sup> para el reconocimiento político de sus identidades, la innovación de la institucionalidad política, y la disputa por modos de desarrollo que garanticen la vigencia plena de los derechos. Dichas líneas de conflictividad expresan buena parte del tránsito democrático de la dominación a la colaboración en las relaciones de poder.

### **La emergente sociedad civil ecuatoriana**

En América Latina la formación de algo así como una sociedad civil constituye una novedad en relación con la tradición política dominante durante todo el proceso de modernización y desarrollismo –en los años sesenta y setenta del siglo pasado– en que los estados tuvieron un rol protagónico en la vida nacio-

11 Ver Lechner, 1998; Álvarez y Dagnino, 1995.

12 El espacio público no es así entendido en su tendencia puramente consensual: más bien, tales espacios surgen y se estructuran como el producto de disputas políticas y conflictos sociales de actores específicos en procura de introducir sus principios y conquistar el reconocimiento público (ver Honneth, 1996; Cusset, 1999; Voiron, 2003).

nal. Solo en la década de los ochenta la región testimonia nítidos cambios en la conformación de actores colectivos y movimientos sociales. El advenimiento de las instituciones democráticas y la demanda por el respeto de los derechos humanos, sobre todo en el sur de la región, fue empujado desde múltiples instancias autónomas de la sociedad civil. El estado ya no era visto, exclusivamente, como el único espacio viable en la lucha por la democracia sino como una de las instancias en las que se busca la transformación social: la misma sociedad emergía así, de modos contradictorios, como una *nueva sede* de la política. Ya entrados los años noventa, sin embargo, tal emergencia es tensionada y contradicha por una progresiva des-estatización de la política que se acompaña de una poderosa mercantilización de la sociedad: la invocatoria de la sociedad civil no consigue ocultar, bajo estas dinámicas, el carácter des-politizador de tales transformaciones.

En el Ecuador la cuestión de la sociedad civil aparece marginal y tardíamente en relación con los otros países de la región. La escasa participación de los actores sociales en la disputa por la transición democrática, a fines de los años setenta, explicaría en parte tal invisibilidad. Es más bien con la reforma de la institucionalidad estatal y el cambio de modelo de desarrollo, ya muy entrados los años ochenta, que el desenvolvimiento de la sociedad civil empieza a llamar la atención de analistas, académicos y políticos. Esta emergencia coincide, no sin contradicciones, con el apuntalamiento del neoliberalismo: la irrupción de nuevos actores y movimientos sociales se ha forjado en torno a la demanda de lógicas de acción pública no centradas en el mercado y a la reivindicación por la vigencia de nuevos y viejos derechos ciudadanos. Ello acontece en un momento en que el Estado, como garante fundamental de los derechos, ha perdido gran parte de sus capacidades reguladoras y redistributivas. Si bien esto ha dado mayores márgenes de autonomía a ciertos actores sociales, habida cuenta del debilitamiento de la capacidad interventora del estado, ha provocado en otros enormes dificultades organizativas: en medio de una generalizada escasez de recursos, la lucha por la supervivencia que deben librar grandes capas de la población no es propicia para dinámicas sostenidas de movilización social<sup>13</sup>.

En efecto, en décadas anteriores el modelo de desarrollo centrado en el estado, pese al carácter vertical y clientelista de las relaciones sociales que impulsaba, era inclusivo. Los programas de ajuste de las economías nacionales a la dinámica de liberalización de los mercados globales, por el contrario, expulsaron a grandes segmentos de la sociedad civil de los procesos de redistribución económica y participación política.

El caso es, sin embargo, que diversos sectores sociales han encontrado en tal repliegue estatal y en los perniciosos efectos redistributivos que ello ha ocasionado, precisamente, un objeto de conflicto y organización social. El surgimiento del movimiento indígena es particularmente revelador al respecto. Su presencia destaca nítidamente de entre los nuevos actores organizados. Su primer levantamiento en 1990 marca la apertura de un período de movilización de diferentes sectores sociales que cuestionan a la vez la lógica de la representación política, el sistema de intermediación partidista y el cambio hacia un modelo económico excluyente.

Sin embargo, ante un estado debilitado por las reformas estructurales, sin capacidad de acción económica, y más bien sostenido en un núcleo privado de presiones y en una práctica redistributiva afincada en mecanismos clientelares, los movimientos de la sociedad civil tienden a convertirse rápidamente en agentes corporativos incrustados en el interior de las instituciones estatales desde las que negocian recursos específicos, perdiendo muchas veces libertad de

---

13 Tal debilidad brinda, además, amplia oportunidad para que tales sectores sean objeto de tácticas de cooptación, represión selectiva o aislamiento político (O'Donnell, 1999).

acción y capacidad de crítica e innovación hacia el nivel societal. Los problemas de estabilización de la norma democrática y de la arbitrariedad de las mismas instituciones del Estado de derecho –la imposibilidad de garantizar la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y el enorme peso de la corrupción pública, por nombrar solo algunos elementos– condicionan además la posibilidad de una nítida institucionalización de la sociedad civil en el Ecuador.

## Excursio

---

### Neoliberalismo y participación ciudadana: problematizando una confluencia

Los impulsos participativos de la sociedad civil y la búsqueda de nexos más cooperativos con el Estado se sitúan en un contexto histórico en que este último es sometido a profundas reformas en sus modos de intervención y regulación política. Durante las últimas dos décadas los diversos gobiernos de la región han promovido un conjunto de reformas que procuran la instauración de un régimen de acumulación flexible, en que el Estado deja de intervenir en la economía a fin de que los mercados privados distribuyan los recursos y generen un fuerte crecimiento.

A fines de los noventa empieza a ser evidente, no obstante, que la vía monetarista de las reformas había generado efectos recesivos en diversos sectores de las economías nacionales de la región. Se trataba entonces de completar y corregir algunos de los vacíos y distorsiones que las políticas del Consenso de Washington habían provocado. Se evidenciaba sobre todo la necesidad de recuperar ciertos roles económicos de los gobiernos en el nivel de la regulación de los mercados financieros y del desarrollo de políticas públicas agresivas en educación y tecnología<sup>14</sup>. Se pone así en juego una “segunda generación” de reformas que insisten en la necesidad de cambiar las instituciones políticas y de innovar la gestión pública a partir de los criterios de flexibilidad, transparencia, descentralización y control social<sup>15</sup>. La infraestructura estatal debía ser reconvertida a fin de cumplir adecuadamente las nuevas metas de regulación económica. Lo que algunos han denominado como el “Consenso de Santiago” (1999), muy influenciado por los postulados de la economía neo-institucional, promulga la continuidad de la agenda liberalizadora con un mayor énfasis en la transformación de los esquemas institucionales de la intervención gubernamental.

Estas reformas ponen el acento, entre otros elementos, en una mayor apertura a la participación de la sociedad civil en la gestión de los problemas públicos ya sea por la vía de la privatización, la descentralización o de la terciarización de ciertas funciones estatales hacia el denominado “tercer sector”<sup>16</sup>. La necesidad de una sociedad civil fuerte y proactiva se compatibiliza con la promoción de una mínima intervención estatal bajo una arquitectura institucional flexible, transparente y apta para “rendir cuentas” y ser controlada por la ciudadanía.

La coincidencia entre la nueva actividad pública de diversos movimientos sociales y segmentos de la sociedad civil y el llamamiento a la participación ciudadana en el marco del proceso de reforma estatal, ha sido interpretada de formas en extremo opuestas por la literatura especializada. Desde una perspectiva más regional, Nuria Cunill Grau (1995) habla de una suerte de convergencia entre estrategias comunes, del estado y la sociedad, que conviene tomar en cuenta para aportar a la construcción de la esfera pública y la democratización de las sociedades de la región. Evelina Dagnino (2002), en una visión por completo opuesta, plantea el problema como una perversa confluencia entre el proyecto democrático de reconstrucción de la participación social y las esferas públicas y la versión instrumentalizada, despolitizante e individualista de aquellas que ofrece el proyecto neoconservador cuando hace referencia a su importancia en los procesos de privatización y descentralización del estado. Tarso Genro (1999) plantea, por su parte, que en el caso brasilero los procesos de participación popular han constituido una suerte de muro de contención a los imperativos privatizadores y des-estatizantes de la política contemporánea en la medida que re-legitiman la acción política y buscan otros nexos con la acción afirmativa del Estado. En el mismo sentido, R. Pont (2000) e Y. Sintomer y M. Grun (2002) sugieren que es precisamente en el debilitamiento del Estado que se han abierto los espacios políticos necesarios para que las fuerzas autónomas de la sociedad ejerzan sus derechos de participación política.

La polémica no se agota ahí. Pero deja abiertas al menos dos cuestiones de particular interés para el análisis de la dinámica participativa en la región. Por un lado, el carácter o signo político de los procesos de participación ciudadana en el contexto de hegemonía neoliberal. Por otro lado, los márgenes de autonomía, en sus dinámicas de movilización y en sus impulsos críticos, que pueden preservar los movimientos y las asociaciones sociales comprometidos en tales experimentos.

---

14 Ver Stiglitz, 1998.

15 Ver Panfichi, 2002.

16 Ver Bresser Pereira, 1995.

Cuatro niveles de observación permiten, en cualquier caso, registrar los recorridos y tendencias de la actividad instituyente de la sociedad civil en el país en el período 1990-2004. El primero de ellos hace referencia a los peligros de una acción pública circunscrita a lo local; los tres siguientes enfatizan en la formación de nuevas prácticas y espacios públicos de renovación e innovación normativa e institucional del ordenamiento democrático. A ellos paso revista en las páginas que siguen.

### **Lo comunitario y lo local como sedimentos de la sociedad civil**

La participación de la sociedad civil en el Ecuador tiene lugar, antes que nada, en las redes y tejidos familiares y comunitarios de la vida social. Tal como lo ha demostrado el trabajo *Auditoría democrática* (Seligson y Córdova, 2002), para el año 2001 son las reuniones en las parroquias eclesiales (iglesia), en los comités de padres de familia (educación) y en las asociaciones de desarrollo comunitario (comunidad) donde los ecuatorianos activan su participación de modo más recurrente: al menos una vez por semana 32% de los ecuatorianos participan en reuniones de la iglesia, 9% en comités de padres de familia, y 7% en asociaciones de desarrollo de su barrio o comunidad. En contraste, menos de uno de cada cinco ecuatorianos participan en asociaciones profesionales, sindicatos, cooperativas, asociaciones cívicas o partidos políticos.

En este nivel comunitario residen además muchas de las experiencias y prácticas –ya existentes desde algunos años– de auto-ayuda y cooperación solidaria al interior de barrios, comunidades y localidades excluidas y pauperizadas en todo el país. En una convergencia de nuevas estrategias de supervivencia y del apuntalamiento de identidades y tradiciones locales, tales esferas aparecen en diversos sentidos como el anclaje de los movimientos, organizaciones y luchas sociales que han venido consolidándose en todo el país.

Los prolegómenos de la Asamblea Constituyente de 1998 y las posteriores discusiones y esfuerzos por afianzar una agenda ampliada de protección de los Derechos Humanos (1999-2003), por otro lado, dejaron como saldo un nuevo móvil de organización social desde lo comunitario: la demanda de seguridad. Es en torno al problema del incremento de la violencia urbana, y de genuinas formas de delincuencia en las ciudades, que empiezan a emerger iniciativas de organización territorial (barrial) tendientes a cubrir en algo las deficientes políticas públicas en esta materia. A fines del 2002 se registró incluso una multitudinaria marcha en Quito convocada por los familiares de una estudiante asesinada en los alrededores de su universidad. La demanda de mayor seguridad policial y el fin de la impunidad aparecían como el principal móvil de los manifestantes. La violencia social parecería haberse transformado en una suerte de regulador social que, en el contexto de los déficit “seguritarios” del estado y del descrédito en el sistema judicial, pueden dar lugar a formas de movilización colectiva –muchas veces peligrosamente autoritarias, discriminatorias y conservadoras– e incluso al aumento de casos de justicia por mano propia y/o linchamientos públicos.

La dimensión comunitaria y local del desarrollo de la sociedad civil en el Ecuador se observa también en la intensa presencia de las Ligas Deportivas Barriales en todo el país. Se han registrado al menos 400 de ellas en el nivel nacional –existe incluso una Federación Nacional de Ligas Barriales– organizadas a su vez desde núcleos provinciales. Se trata de una extensa dinámica asociativa que moldea identidades y prácticas locales (campeonatos, desfiles, fiestas, reuniones de solidaridad), otorgando a los participantes sentidos de pertenencia específicos, mientras genera recursos organizativos que funcionan como filamentos del poder local (la importancia estratégica de tales organizaciones es medular en los períodos de elecciones seccionales).

Los procesos de re-construcción y construcción de la sociedad civil pueden ser leídos así como parte de un movimiento de protección de las solidaridades mínimas y de las relaciones primordiales ante la desintegración del tejido social sacudida por una violenta modernización. La idea de sociedad civil aparece así bajo un marcado carácter defensivo (conservador) de la comunidad frente al desacomodo de las relaciones con el estado y el avance de mercado. Tal constatación obliga a evitar una fácil celebración de las bondades de lo local en cuanto “modelo de sociedad civil” –elogio que aparece de modo recurrente en la visión tecno-optimista de ciertos discursos de la descentralización, el desarrollo local y la participación social– ya que, más allá de sus potenciadores efectos para apuntalar las capacidades creativas de los micro-tejidos sociales, contiene el riesgo de acentuar las segmentaciones y disparidades territoriales, económicas y políticas que se originan en el nivel nacional y global, sin incidir ni alterar los términos por los cuales tales desigualdades se procesan y afirman. Tal problema coloca la discusión sobre la formación de la sociedad civil en el terreno de las necesarias mediaciones sociales entre tales expresiones locales de organización y la dimensión pública de la sociedad. Ahí la importancia de observar la densidad de la actividad asociativa de movimientos y procesos organizativos que operan en una escala de mayor envergadura.

### **La acción colectiva democrática**

Al hablar de la acción colectiva democrática se hace referencia a la consolidación de un tejido organizativo que ha dibujado diversos campos de conflicto político en torno a la lucha por la efectividad y vigencia de los derechos ciudadanos en el marco del resquebrajamiento de los órdenes de dominación y la procura de relaciones sociales más fluidas.

Tal trama social viene formándose, a modo de un tejido policéntrico o de una red asociativa descentralizada, por movimientos sociales (indígenas, mujeres, ecologistas), organismos de representación de intereses (sindicatos) y entidades civiles de diferente índole (ONG, movimientos ciudadanos, organizaciones de jóvenes). Sus aportes residen, en este punto de la historia democrática del país, en que a la vez que activan un proceso de empoderamiento de los actores políticos involucrados, afirma y circula en múltiples espacios públicos –foros, asambleas, parlamentos populares, coloquios, etc.– una retórica de los derechos, un lenguaje de la ciudadanía, que empieza a volver públicas las líneas de opresión, las carencias y las desigualdades, des-privatizando así las necesidades y cuestionando las nociones dominantes sobre la naturalidad de la injusticia y la inequidad<sup>17</sup>. Al observar con más detalle la actividad pública del movimiento indígena, del movimiento de mujeres y de ciertas organizaciones no gubernamentales, es posible percibir cómo se produce la articulación entre la dinámica organizativa y la renovación normativa de la sociedad y el estado.

### **El movimiento indígena**

Desde mediados de los ochenta el movimiento indígena ha conseguido articular una tupida red de organizaciones de base, organizaciones de segundo grado, organizaciones provinciales y regionales que, articuladas en torno de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), han estabilizado un tejido asociativo dinámico, flexible e influyente en los múltiples niveles en que se despliega (desde lo comunitario a lo nacional).

---

17 Sobre esta perspectiva analítica ver Da Silva Telles, 1999.

La constitución de una compleja trama de organizaciones sociales y repertorios de acción colectiva, levantados por medio de una específica agenda política, permiten hablar de la existencia de un movimiento social en cuya formación la búsqueda de reconocimiento identitario funciona como un horizonte programático y, a la vez, como recurso organizativo que facilita la articulación entre sus componentes (el “cemento de la identidad”) y la negociación de recursos e intereses concretos con otros actores políticos.

El Congreso de la CONAIE de 1993 logró institucionalizar una configuración organizativa compleja que amplió su presencia hacia la región litoral del país y conformó una capa dirigencial estable y capacitada. Las instancias de organización regional también se consolidaron significativamente. La CONFENIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía del Ecuador) y el Parlamento de los Pueblos Amazónicos, en la Amazonía, y el ECUARRUNARI (Ecuador Runacunapac Richarrimui [Despertar del Indio Ecuatoriano]), en la sierra, reactivaron sus procesos organizativos y formaron sus propias agendas políticas. Así, para 1994 existían organizaciones provinciales constituidas en casi todas las provincias de la Sierra (excepto Carchi), todas las provincias de la Amazonía y en dos provincias de la Costa. La estructura organizativa combina formas sindicales (cooperativas, asociaciones) con modalidades etno-territoriales de representación política (la comuna, la nacionalidad, la provincia). Toda esta red organizativa se ha acompañado de un alto grado de “profesionalización” de los dirigentes y en una tupida red informal de diverso tipo de organizaciones: desde pastorales indígenas, redes cristianas de base, direcciones de educación bilingüe intercultural, hasta ONG e incluso funcionarios estatales<sup>18</sup>.

Durante los años noventa el movimiento indígena desplegó una intensa actividad en vías a cuestionar, problematizar y propugnar cambios en la dominación étnica y política definida por el estado blanco-mestizo desde su constitución. El conflicto político ha robustecido así la dinámica organizativa de tal sujeto social y ha suscitado una apertura del debate público sobre temas apenas discutidos (el racismo, la plurinacionalidad, la justicia indígena, etc.). Las vías de la conflictividad política se expresaron en torno al planteamiento de *auto-determinación* –se usaron también las nociones de autonomía y autogobierno– que activa la idea de un conjunto de derechos, códigos y leyes tradicionales indígenas como mecanismos de auto-regulación legal y administrativa de los asuntos internos de las comunidades en el marco del Estado nacional. Por ello, uno de los ejes programáticos del movimiento indígena ha sido la reivindicación de una propuesta de *Estado-plurinacional* que reconozca, por la vía de nuevos derechos colectivos, la existencia social de pueblos y nacionalidades con diferentes modos de organización política y cultural.

Alrededor de 1994-1995, el Movimiento Indígena articula el énfasis en la lucha por reconocimiento étnico con la resistencia y contestación al programa de conducción neoliberal de la economía nacional. Si bien desde sus inicios el programa político indígena apuntaba hacia la re-configuración de las políticas estatales en materia de crédito agrícola, profundización de la reforma agraria, comercialización, e incluso en la distribución de las regalías petroleras, es a partir de este ciclo que se recupera un discurso con una cierta tendencia “clasi-sista” que coloca el acento en el problema del empobrecimiento continuo, la desigualdad de oportunidades, la inequidad, y la rígida estratificación social (en la que la población indígena se sitúa como el estrato más desfavorecido).

La alusión al movimiento, en suma, no debe ser leída únicamente en torno a la problematización de la cuestión étnica sino sobre todo como la consolidación política de un actor colectivo históricamente marginado de la trama democrática del país. Su capacidad de interpelar al estado nacional y al sistema

---

18 Ver Barrera, 2001.



político abrió nuevas líneas de disputa pública sobre los fundamentos culturales y económicos de la dominación política y supuso un proceso de ampliación de la esfera pública de cara a un proceso de efectiva inclusión política.

### El movimiento de mujeres

La democratización formal del sistema político, conseguida en 1979, contribuyó a fortalecer el proceso de las organizaciones de mujeres surgidas fuera de la iniciativa estatal, y a la vez constituyó al estado como referente para los movimientos de mujeres, sobre todo a raíz de la creación de la Oficina Nacional de la Mujer (hoy Consejo Nacional de las Mujeres –CONAMU–) y de la inclusión del tema mujer en el Plan Nacional de Desarrollo para el Quinquenio 1981-1985<sup>19</sup>. Todo ello coincide con la declaración del Año y la Década Internacional de la Mujer, entre 1975 y 1985, en la que los grupos feministas mantienen un activismo constante. El primer Encuentro Nacional de Mujeres se dio en 1983 y el segundo en 1985; de entonces datan los primeros intentos de articulación de las diversas corrientes e instituciones de mujeres<sup>20</sup>.

En los años ochenta, la crisis económica se generaliza y las presiones salariales al interior de las familias empujan a que numerosas mujeres de clase media se vean obligadas a insertarse en trabajos fuera del hogar. A ello se suman los mayores niveles educativos alcanzados por ellas y una incipiente incorporación a la vida política tanto en el nivel de la representación pública como de ciertos movimientos sociales. En este contexto ocurre una eclosión de iniciativas de lo que se podría calificar como movimientos de mujeres. Este proceso se consolida en los años noventa cuando se decantan las diferentes expresiones que adoptan esa multitud de organizaciones de mujeres que surgen como parte de movimientos sociales, barriales, sindicales, asociaciones, empresas, organizaciones religiosas, ONG, y otras.

Durante la década del noventa, entonces, el movimiento de mujeres se fortalece y diversifica; surgen las organizaciones de segundo nivel con cobertura nacional y se visibilizan por primera vez aquellas que agrupan a mujeres indígenas y negras. El movimiento se compone de una serie de organizaciones que en ocasiones actúan conjuntamente; no existe una sola gran coordinación del movimiento sino diferentes instancias que adquieren protagonismo según las circunstancias y las temáticas. Se trata de un tejido organizativo ruidoso: el Ecuador ha tenido a nivel mundial, en términos proporcionales a su población, la mayor cantidad de organizaciones de mujeres (Cuvi, 2001).

En las últimas décadas, y tomando como punto de partida las plataformas internacionales, las mujeres orientan sus demandas alrededor de la consecución de derechos: derechos políticos, derechos sociales y derechos sexuales y reproductivos. En esta medida colocan en el debate público y en las arenas formales de la política el problema de las jerarquías sociales, políticas y culturales que marginan a las mujeres, y a la vez, la necesidad de una nueva estructura de oportunidades. Entre sus principales conquistas al respecto se sitúan la Ley contra la Violencia a la Mujer, la Ley de Maternidad Gratuita, y las reformas a la Ley de Elecciones que obliga a los partidos a presentar un mayor número de candidatas mujeres en sus listas. Logros quizás menos visibles constituyen las reformas sobre el acoso sexual y la violación introducidas en el Código Penal, así como las reformas al Código de la Salud y al del Trabajo. El despliegue de este actor social apunta entonces a la institucionalización de las garantías públicas necesarias para mejorar sus condiciones de existencia, desde su específica condición de mujeres, y para regular los arbitrios del poder social masculino. La

19 Ver Troya, 2004.

20 Ver Rodas, 2002.

promulgación de nuevos códigos y nuevos derechos ha puesto en juego una intensa capacidad de negociación con las principales instituciones políticas. Tal habilidad pudo verse en el proceso de la Asamblea Constituyente: lograron incluir en la Constitución el 90% de los puntos planteados por las organizaciones de mujeres y el CONAMU. Otras dirigentes han destacado, además, su activa participación en el conflicto que dio lugar al derrocamiento del presidente Bucaram (Cuvi, 2001).

### **Las organizaciones no gubernamentales (ONG)**

Presentadas por muchos discursos como protagonistas centrales de la sociedad civil, las ONG en el Ecuador aparecen como un dinámico y creciente sector organizado que vuelca sus actividades en diversos ámbitos de lo social. Aproximadamente el 80% de las ONG se formaron entre mediados de los ochenta y fines de los noventa. Este “boom” debe ser situado en relación con el repliegue del estado, su fragilidad institucional y su incapacidad de gestionar la crisis. Cabe considerar para tal período, además, el peso del discurso de la cooperación internacional y la banca multilateral de crédito –que se insinuaba a la par del avance de las olas de liberalización– al insistir en el papel que las ONG debían asumir en la conducción de los procesos de desarrollo en los países pobres.

Precisamente, la cuestión de la superación de la pobreza y la promoción del desarrollo en áreas marginales, por la vía de programas, proyectos e intervenciones específicas, ha sido el ámbito de movilización más recurrente en las ONG en el Ecuador<sup>21</sup>. Cabe reconocer, no obstante, que aun cuando los efectos económicos de los programas y proyectos de desarrollo social que las ONG han conducido tienen resultados más bien limitados, sobre todo si se compara con los volúmenes de inversión y las dilatadas trayectorias de intervención de ciertas instituciones en determinadas zonas, han conseguido movilizar recursos internos y externos, económicos y técnicos, hacia poblaciones históricamente excluidas de tales beneficios. Tal movilización ha incidido –entre otros elementos, como por ejemplo el trabajo de extensión, capacitación y educación popular desplegado– en el fortalecimiento de las capacidades asociativas, administrativas y técnicas de diversas dinámicas de acción colectiva en sectores populares. En esta medida puede decirse que las ONG, de manera heterogénea y segmentada, combinan la estrecha lógica de los “proyectos” con cierta intervención en el espacio de la movilización y el conflicto político: no es difícil encontrar ONG involucradas políticamente con movimientos y organizaciones sociales de distinto tipo (indígenas, mujeres, negros, organizaciones barriales); en muchos casos funcionan incluso como canales de provisión de recursos económicos y organizacionales o como el lado “burocrático” de una red político-institucional más basta que se moviliza en distintos niveles de la política local y nacional.

En el aporte para la definición y aprobación de leyes se observa la existencia de estrategias y modos diferentes de desenvolvimiento por parte de las ONG. Un caso de particular relevancia resulta el trabajo de las organizaciones involucradas en el campo de los derechos de la niñez. Así, en torno de la Asamblea Constituyente, lograron articular un trabajo participativo y en red, una “política de foros”, para desarrollar mecanismos de diálogo y presión tanto en el nivel de la opinión pública como de los partidos políticos y demás “actores constituyentes” a fin de concertar una agenda que permita conquistar el reconocimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia como garantías constitucionales.

21 Ver Arcos y Palomeque, 1997.

Movilizadas en torno a dinámicas asociativas más amplias, las ONG ambientalistas, por su parte, han desplegado un intenso trabajo de “publicación” de los impactos ambientales de actividades económicas como la producción petrolera o la actividad de las camaroneras. La defensa de áreas naturales, e incluso su nominación como áreas protegidas, ha reposado muchas veces en abiertos enfrentamientos y conflictos sociales con grupos transnacionales y elites nacionales. En un campo donde los intereses económicos en juego son muchos, la línea de enfrentamiento y disputa política de las ONG, junto con otros actores y organizaciones sociales, ha incidido de forma directa en el debate público, en ciertas decisiones oficiales y, sobre todo, en la generación de posicionamientos reflexivos desde la ciudadanía con respecto al tema. Uno de los principales logros de las organizaciones sociales ambientalistas ha sido, en efecto, presionar a los gobiernos de turno para que el Ecuador firme la mayoría de los acuerdos internacionales sobre protección y cuidado del ecosistema (23% del territorio ecuatoriano constituye un área protegida).

Por último, pero no menos importante, aparecen las ONG involucradas con la defensa de los derechos humanos. Muy activas políticamente a lo largo de todo el período democrático aparecen para denunciar públicamente los excesos policiales del estado y los atentados a las libertades civiles y políticas de la ciudadanía, así como el deterioro de los derechos sociales y económicos en el contexto de las reformas neoliberales.

Al observar el trabajo de las ONG se destaca, sobre todo, el establecimiento de foros temáticos que articulan a una gama de actores sociales y políticos, de expertos y profanos, bajo la forma de una red sectorial –*red de políticas públicas*– que busca conciliar intereses y compartir destrezas a fin de incidir y monitorear áreas específicas de la gestión gubernamental. Su trabajo se ha dirigido notablemente a incidir en la agenda de política social –educación, salud, bienestar social, medio ambiente– de los diferentes gobiernos en la perspectiva de monitorear el cumplimiento de las metas de inversión social –permanentemente socavadas a lo largo del período de reformas estructurales en nombre de la “disciplina fiscal” del presupuesto público– y disputar y precautelar así la vigencia de los derechos sociales y económicos de la población. Tales foros públicos –entre los que destacan además el “foro de la deuda externa”– conectan a un conjunto de actores sociales, impulsados por diversas ONG y sus nexos con la cooperación internacional, con las burocracias estatales dando lugar a *redes sectoriales mixtas* que producen colectivamente información e insumos técnicos para la elaboración de políticas a la vez que controlan la acción estatal desde la óptica de los derechos ciudadanos (veedurías, observatorios, etcétera).

### **Dispositivos de deliberación y participación ciudadana**

La segunda mitad de los noventa ha traído consigo la puesta en juego de formatos de democracia participativa en el nivel de los gobiernos locales. Se trata de nuevos espacios de interacción pública entre autoridades locales y grupos organizados de la sociedad civil en los que se promueve una democratización de las relaciones sociedad-estado por la vía de la inclusión de los actores sociales en la discusión y toma de decisiones de ciertas áreas de la política local, cuyo control se ha concentrado tradicionalmente en estrechos círculos de funcionarios y políticos. Aun cuando se trata de experiencias incipientes y en proceso de consolidación, los sistemas de gestión participativa inciden en las dinámicas y las tendencias organizativas y asociativas de los actores locales, re colocan la necesidad de un espacio público de comunicación política para el fortalecimiento de la democracia y re-configuran las estructuras del poder local. Tales iniciativas de innovación política han sido desplegadas en lo fundamental

en pequeños municipios rurales, bajo la conducción de autoridades indígenas, en búsqueda de formas alternativas de desarrollo.

Sobre la base del control de los gobiernos locales, las nuevas autoridades han impulsado durante los últimos años la creación de novedosos instrumentos políticos encaminados a incentivar la participación de los actores locales con miras a generar procesos de gestión política y desarrollo local concertados. En efecto, en algunos “cantones étnicos” se han establecido, por ejemplo, mecanismos institucionales como el “Parlamento Indígena y Popular de Guamote”, o el “Comité de Gestión del Desarrollo Local” en Cotacachi, o iniciativas tendientes a diseñar un “Plan Participativo de Desarrollo Cantonal” en Saquisilí o Cayambe. Se trata de instancias de coordinación, diálogo y convocatoria entre los diferentes actores sociales locales –población urbana y rural, ONG, municipios, autoridades comunitarias, asociaciones, etc.– con el objeto de: a) crear espacios públicos para la concertación de intereses colectivos (componente político) y b) diseñar instancias técnicas de definición de políticas de desarrollo local, negociación de recursos y distribución pública de partidas presupuestarias (componente técnico) (Ramírez Gallegos, 2001 y 2005; Guerrero, 1999).

Es un proceso lento y no exento de conflictos, de re-apropiación del espacio público estatal por vía del control político-administrativo de las municipalidades por parte de actores sociales que históricamente fueron postergados de estas funciones. La forma en que estas transformaciones puedan incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones involucradas constituye aún un interrogante a resolver, sin embargo, se trata de una poderosa señal de la reactivación de una sociedad civil proclive a inmiscuirse en la vida democrática de los territorios.

### **Nuevos derechos e instituciones de garantía y protección ciudadana**

Durante los noventa el Ecuador asiste a la emergencia de diversos actores sociales organizados cuyo protagonismo político y capacidad de movilización no les otorga aún un rol de primera línea en el conjunto del tejido asociativo del país pero que, aun así, ya ha generado un cierto “ruido” público en la tematización de específicos problemas y en la disputa de nuevos derechos. Las organizaciones negras, las organizaciones de gays, lesbianas y trabajadoras sexuales, las organizaciones juveniles y, más recientemente, las asociaciones de jubilados empiezan a desplegar una cierta capacidad organizativa, no siempre en el nivel nacional, en torno a demandas específicas de protección y garantía de sus derechos ciudadanos (a la diferencia, a la diversidad, a la seguridad social, etc.) ante las instancias políticas formales. Muchos de estos actores convergieron, a fines de los noventa, en la elaboración del Plan Operativo de Derechos Humanos que consiguió articular alrededor de 550 organizaciones de diferente índole para proponer acciones a corto y largo plazo en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Derechos Colectivos y Derechos Humanos. Se procuraba con ello generar una propuesta participativa que permitiría, en coordinación con el Estado, la definición de un Plan Nacional de Derechos Humanos.

En la línea de las reformas constitucionales y las disputas por nuevos derechos, la década de los noventa vio emerger, además, nuevos cuerpos de intermediación que surgen como entidades de control estatal y arbitraje del poder y que juegan un rol fundamental en la institucionalización de mecanismos de protección y garantía de los derechos humanos y, por tanto, en el establecimiento de ligazones democráticas entre sociedad y estado. Tal es parte de la infraestructura institucional que sostiene la reproducción democrática de la sociedad civil en el tiempo.

De reciente aparición, el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo, pueden ser leídos como interfaces institucionales de mediación, con un pretendido carácter autónomo e independiente de otras funciones del estado, entre la intensa dinámica del campo productor de demandas ciudadanas y los mecanismos de legitimación de las esferas políticas. Promovidas en gran parte desde agencias internacionales de cooperación –dentro de un nuevo enfoque del desarrollo que apunta al fortalecimiento de las instituciones públicas– y empujadas por sectores sociales y activistas comprometidos con la cuestión de los DDHH, tales entidades aparecen como reguladores de los arbitrios estatales y privados y como instancias de procesamiento de demandas específicas de protección ciudadana. La Reforma Constitucional de 1998 reforzó técnicamente la cuestión de las garantías de los derechos y legitimó de este modo las instancias antes nombradas.

El Tribunal Constitucional, órgano independiente, aparece como el más alto tribunal de control constitucional y de protección de la legalidad del orden y de la práctica de los derechos. En este nivel se fijan, reconocen y regulan los mecanismos de garantía de los derechos humanos, sobre todo, en lo relativo a los “recursos de amparo”, de “hábeas data”, y “hábeas corpus”. Es tal tribunal el único órgano autónomo del poder público que tiene capacidad para resolver estos recursos. El Defensor del Pueblo, por su parte, tiene jurisdicción nacional, está obligado a defender y demandar la observancia de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución; a promover y patrocinar el hábeas corpus, y la acción de amparo de las personas que lo requieran, así como a observar la calidad de los servicios públicos. Sus decisiones, contrariamente al Tribunal Constitucional, no tienen exigibilidad y en muchas ocasiones funciona sobre todo como una instancia de mediación y arbitraje de conflictos.

Cabe resaltar, asimismo, la creación de la Comisión Cívica de Control de la Corrupción (CCCC) que nació –en gran medida por la presión ejercida desde los movimientos sociales y la opinión pública como resultado de las marchas de febrero de 1997 que depusieron a Abdalá Bucaram del poder presidencial– mediante Decreto Ejecutivo en marzo de tal año. La Comisión está conformada por siete miembros, cada uno de los cuales es elegido por un colegio electoral que representa un sector de la ciudadanía. Por mandato constitucional, la tarea de la CCCC es investigar y prevenir los actos de corrupción. Se trata de una suerte de veeduría ciudadana encargada de buscar la transparencia en las instituciones públicas y propagar una ética de lo público dentro del sistema democrático. Los mecanismos de protección de los derechos, además, parecen extenderse hacia otras instancias de orden puramente civil, que actúan dentro del mismo espíritu de vigilancia y fiscalización de los subsistemas centrales. Tal es el caso de la Tribuna del Consumidor, cuyo eje de regulación es el mercado, ante las arbitrariedades que pudiera cometer.

En suma, entre el proyecto estado-céntrico de sociedad y el modelo privatista del mercado, emergerían en el Ecuador de cambio de siglo ciertos embriones de sociedad civil –visibles en la articulación entre prácticas asociativas, nuevos espacios públicos y disputa por nuevos y viejos derechos– que podrían radicalizar la lógica de la democratización y volver más fluidas las relaciones políticas.

## Salida

Tomar en serio la actividad crítica de las diversas iniciativas colectivas de la sociedad civil y sus efectos en el orden democrático implica asumir que, aun cuando asociarse y tomar la palabra en público es una operación eminentemente crítica, no tiene solo efectos destructivos. Como señala A. Hirshman (1995: 24):

La voz (la participación social), y este es su aspecto eminentemente positivo, puede también comportar la necesidad de corregir las cosas, de mejorar la situación, de colaborar mejor con los otros.

Las iniciativas públicas aquí descritas deben ser vistas como algo más que puros lugares para el conflicto y la condena o para la negociación individual o corporativa de intereses. En ellos se expresan, *además*, una variedad de posiciones y discursos críticos de propuestas correctivas, y de aspiraciones normativas *vis-à-vis* del orden democrático realmente existente.

Así, la trama asociativa y sus nuevas demandas en el Ecuador de cambio de siglo habrían incidido en la reformulación de la institucionalidad estatal e incluso en la irrupción de una institucionalidad emergente que va desde nuevos mecanismos públicos de garantía de los derechos a formatos de control social y gestión participativa de los asuntos públicos. Un tercer elemento de regulación social, distinto del estado y del mercado, parecería formarse como lugar en que los ciudadanos participan de la actualización de la política: lo público. En dicho espacio, el avance de la retórica de los derechos y la ciudadanía prefigura el advenimiento de mediaciones sociales asentadas en una cultura pública igualitaria y desprovista de privilegios (Da Silva Telles, 1999).

La posibilidad de que tal conjunto de iniciativas colectivas aparezcan nítidamente como prácticas con un carácter “universalizable” –portadoras de intereses generales– pasa, sin embargo, por su despegue de lo comunitario y local, donde hasta ahora tienen mayor fuerza las dinámicas asociativas y participativas de la sociedad civil ecuatoriana, y por una articulación no dependiente ni puramente corporativa con los núcleos decisorios de la sociedad política.

Si bien la institucionalización de los movimientos sociales y de la protesta pueden muchas veces asegurar en el tiempo el poder político que aquellos han conquistado, e incluso puede ser el mejor medio para poner “en provecho de todos” los recursos políticos y normativos por ellos desarrollados<sup>22</sup>, no es menos cierto que la falta de una política inteligente de auto-contención por parte de tales actores puede conducir a una pérdida de distancia crítica con respecto a las arenas oficiales de la política y a una fragmentación interna de las organizaciones. Ello es más problemático en contextos como el ecuatoriano, en donde las elites políticas ven con desconfianza la participación popular y buscan mantener a toda costa el control del proceso político<sup>23</sup>.

Lejos de corresponder a un proceso armonioso y unívoco, entonces, la reconstrucción de la sociedad civil está atravesada por momentos de cooptación, institucionalización o distanciamiento radical que no siempre desbordan los patrones jerárquicos y tradicionales de las relaciones sociedad-estado. De este modo, y siguiendo de cerca el planteamiento de L. Avritzer (2002) para Brasil, Argentina y México, cabe plantear que uno de los dilemas cruciales de las democracias en los países andinos reside en la desconexión, o en la conexión difusa, entre las prácticas colectivas y los nuevos espacios públicos instituidos desde la sociedad –y las elaboraciones políticas, culturales y éticas ahí trazadas– y las instancias oficiales que procesan las decisiones al interior del sistema político. En efecto, tales procesos no siempre inciden en la toma de decisiones políticas en las instituciones centrales de la sociedad: su presencia es inestable incluso como instancias de control social y de rendición de cuentas.

Una hipótesis como esta desafía los principales postulados del discurso de la gobernabilidad en cuanto extiende la comprensión de la política por fuera de los estrechos ámbitos de las esferas de gobierno, y la sitúa en la esfera pú-

22 Ver al respecto el análisis de C. Offe (1997) sobre los movimientos pacifistas, ecologistas y feministas en Alemania.

23 Ver Hisper, 1998.

blica en que se desenvuelven movimientos, asociaciones, actores mediáticos, colectivos, ciudadanos. Tal es la perspectiva que diversos teóricos de la democracia deliberativa han sugerido para superar la estrechez individualista del paradigma liberal de la competencia democrática y propugnar una visión que conecta la práctica asociativa y participativa de las organizaciones sociales con la constitución de múltiples foros públicos que funcionarían como espacios de asedio, influencia, control, contra-poder, propuesta e incidencia con respecto al núcleo decisorio del sistema político<sup>24</sup>.

La acción instituyente de la sociedad civil verificaría así que la comprensión del campo político contemporáneo debe plantear una exterioridad a y un tránsito desde sólidas formas de dominación, para nada evanescentes, y rastrear los indicios de la conformación de principios de *acción pública crítica* y *cooperativa* que pujan por establecerse, en su contra, como espacios legítimos de articulación democrática.

Al concluir este ensayo tal vez quede la impresión de que sobrestimo el potencial de tales principios; puede ser cierto. Pero más que una *demonstración* histórica de las formas y límites de la sociedad civil ecuatoriana, mi ejercicio ha sido una *ilustración* de los gaseosos contornos de una constelación política cuya actividad exige tomar en serio la dimensión pública, normativa y cooperativa de la política.

Ello permite, a la vez, introducir en el análisis un nuevo tipo-ideal de la lógica democrática –diverso del “modelo de la dominación” unilateralmente presente en el realismo analítico hegemónico en el medio– que pone el acento en la reflexividad de organizaciones y ciudadanos y en su disposición a la participación y a la búsqueda del bien común por medio de la producción de dispositivos políticos específicos que habilitan la colaboración pública y van en sentido contrario al puro ejercicio de la fuerza y la dominación políticas.

## Bibliografía

- Alcántara, M. y Crespo, I. 1996 *Los límites de la consolidación democrática en América Latina* (Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca).
- Álvarez, S. y Dagnino, E. 1995 *Para além da democracia realmente existente: movimentos sociais, a nova cidadania, e a configuração de espaços públicos alternativos* (Caxambú: AMPOCS).
- Arcos, C. y Palomeque, E. 1997 *El mito al debate. Las ONG en el Ecuador* (Quito: Abya-Yala).
- Arditi, B. 2004 “Trayectoria y potencial político de la idea de la sociedad civil” en *Revista Mexicana de Sociología* (México DF: UNAM) Año LXVI, N° 1, enero-marzo.
- Avritzer, L. 2002 *Democracy and the public space in Latin America* (Princeton/Oxford: Princeton University Press).
- Barrera, A. 2001 *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en los noventa* (Quito: CIUDAD/Abya Yala).
- Balibar, E. 1998 “Insurrection et constitution: la citoyenneté ambiguë” en *Mouvements* (París) N° 1, noviembre-diciembre.
- Bohman, J. 1996 *Public Deliberation* (Cambridge, MA: MIT Press).
- Boltansky, L. y Chiapello, E. 1999 *Le nouvel esprit du capitalisme* (París: Gallimard).
- Bresser Pereira, L. C. 1995 “La reforma del aparato del Estado y la Constitución Brasileña” en *Revista de CLAD* (Caracas) N° 4, julio.
- Cohen, J. L. y Arato, A. 1992 *Civil society and political theory* (Cambridge, MA: MIT Press).
- Cunill Grau, N. 1995 “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos” en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* (Caracas) N° 4, julio.

24 Ver Habermas, 1996a y 1996b; Stewart, 2001; Bohman, 1996; Fung y Wright, 2003; Faría, 1999.

- Cusset, Y. 1999 "La lutte sociale et éthique de la discussion" en *Actuel Marx* (París) N° 25.
- Cuvi, M. 2001 *Sobre mujeres, feministas y el movimiento en el Ecuador. Lo que dicen propias y ajenos* (Quito: Fondo para la Igualdad de Género de ACDI).
- Dagnino, E. 2002 *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* (San Pablo: Paz e Terra/Unicamp).
- Da Silva Telles, V. 1999 *Direitos sociais: afinal do que se trata?* (Belo Horizonte: Ed. UFMG).
- De la Torre, C. 2003 "Movimientos étnicos y cultura política en el Ecuador" en *Iconos* (Quito: FLACSO) N° 15.
- Faría, C. 1999 "El concepto de democracia deliberativa. Un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman" en *Revista Metapolítica* (México DF).
- Fung, A. y Wright, E. O. 2003 *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance* (Londres: Verso Press, The Real Utopias Project).
- Genro, T. 1999 *O futuro por armar. Democracia e Socialismo na era globalitária* (Petrópolis: Vozes).
- Guerrero, F. et al. 1999 "La experiencia de participación ciudadana y gestión local en Cotacachi" en *Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local* (Quito: GDDL).
- Habermas, J. 1996a *Between facts and norms* (Cambridge, MA: MIT Press).
- Habermas, J. 1996b *La inclusión del otro. Estudios de teoría política* (Barcelona: Paidós).
- Hirshman, A. 1995 *Défection et prise de parole* (París: Fayard).
- Hisper, P. 1998 "Democratic transitions as protests cycles: Social movement dynamics in democratizing Latin America" en Meyer, D. y Tarrow, S. (eds.) *The social movement society* (Boston: Rowman and Littlefield Publishers).
- Honneth, A. 1996 "La dynamique sociale du mépris. D'ou parle une théorie critique de la société?" en Bouchindhomme, C. y Rochlitz, R. (dirs.) *Habermas, la raison, la critique* (París: Cerf).
- Huntington, S. 1991 *The third wave: Democratization in the late twentieth century* (Norman: University of Oklahoma Press).
- Lechner, N. 1998 "La reforma del Estado entre modernización y democratización" en AA. VV. *Estado y Globalización* (Quito: ILDIS/Trama Social Editorial).
- León, J. 1997 "Entre la propuesta y el corporativismo" en *Iconos* (Quito: FLACSO) N° 2.
- Linz, J. y Stepan, A. 1996 *Problems of democratic transitions and consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Mouffe, Ch. 1993 *The return of the political* (Londres: Verso).
- Offe, C. 1997 "Les nouveaux mouvements sociaux: un défi aux limites de la politique institutionnelle" en *Les démocraties a l'épreuve* (París: L'Harmattan).
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. 1986 *Transitions from authoritarian rule* (Baltimore: Johns Hopkins University Press) Vol. 4.
- O'Donnell, G. 1999 "Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones" en Tockman, V. y O'Donnell, G. (comps.) *Pobreza y desigualdad en América Latina* (Buenos Aires: Paidós).
- Olvera, A. 1999 *Sociedad civil y esfera pública. Teoría y casos* (México DF: UNAM).
- Panfichi, A. (ed.) 2002 *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina* (México DF: FCE).
- Pont, R. 2000 *Democracia, participación y ciudadanía* (Porto Alegre: Palmarinca).
- Ramírez Gallegos, F. 2001 *La política del desarrollo local. Innovación institucional, actores locales y participación en dos cantones indígenas del Ecuador* (Quito: PGU-CIUDAD).
- Ramírez Gallegos, F. 2005 "Dispositifs délibératifs pour le développement local en Équateur: les cas des municipalités indigènes" en Bacqué, M. H. et al. (coords.) *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative* (París: La Découverte).
- Rodas, R. 2002 *Muchas voces, demasiados silencios. Los discursos de las lideresas del movimiento de mujeres del Ecuador* (Quito: Fondo para la Igualdad de Género de ACDI).



- Seligson, M. y Córdova, P. 2002 *Auditoría Democrática. La cultura política en el Ecuador* (Quito) Informe confidencial.
- Sintomer, Y. 1999 *La démocratie impossible? Politique et modernité chez Weber et Habermas* (París: La Découverte).
- Sintomer, Y. y Grun, M. 2002 *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie* (París: La Découverte).
- Stewart, J. 2001 "De la innovación democrática a la democracia deliberativa" en Font, J. (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas* (Barcelona: Ariel).
- Stiglitz, J. 1998 "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington" en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* (Caracas) N° 12, octubre.
- Troya, María de Pilar 2004 "Movimiento de mujeres y ciudadanía en el Ecuador", Tesis de Maestría en Género y Ciencias Sociales (Quito: FLACSO) Inédita.
- Vincent, J. M. 1998 *Max Weber ou la démocratie achevée* (París: Le Félin).
- Voirol, O. 2003 "L'espace public et les luttes pour la reconnaissance: de Habermas a Honneth" en Barril, C.; Carrel, M.; Márquez, A. y Guerrero, J. C. (dirs.) *Le public en action, Usages et limites de la notion d'espace public en sciences sociales* (París: L'Harmattan).





