

# LA NUEVA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ECUADOR Y BOLIVIA. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino?

**Otto Colpari**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador

**Resumen:** Los países andinos de Ecuador y Bolivia inician un nuevo proceso político con la implementación de la participación ciudadana que se expresa en las actuales constituciones y sus leyes conexas, dicho proceso es producto de la movilización de distintos actores sociales y en especial del movimiento indígena-campesino. Por ello, este artículo es un intento de análisis de los principales elementos de la participación ciudadana, su contexto legal y el resultado de los proyectos políticos como son la modernización y el gerencialismo de Estado.

**Palabras clave:** *participación ciudadana, modernidad, mecanismos de participación*

**Abstract:** The Andean countries of Ecuador and Bolivia have begun a new political process with the implementation of citizen participation which is found in the current constitution and related laws. This process is the product of the mobilization of various social sectors, particularly the indigenous-peasant movement. Therefore, this article attempts to analyze the main elements of citizen participation, its legal context and the outcome of political projects such as state modernization and New Public Management.

**Keywords:** *citizen participation, modernity, mechanisms of participation*

## 1. Introducción

Es innegable que en las dos últimas décadas en América Latina se constituyó un importante acontecimiento: La aparición de nuevos actores sociales en el escenario político-social que consolidó una acción colectiva que tenía como objetivo final el reforzamiento de lo que se denomina como sociedad civil.

Esta sociedad civil se expresó fundamentalmente en el activismo de protesta, en la aparición de una importante gama de asociaciones y organizaciones sociales con determinadas demandas como son el pacifismo, feminismo, y ecologismo. Causó especial atención las demandas del movimiento indígena-campesino que adquirieron una incidencia importante en la planificación de políticas públicas dentro la lógica del Estado, no por nada, hoy en día, países como Ecuador y Bolivia tienen el sello de ser Estados Plurinacionales, que reconocen y respetan la existencia de naciones y nacionalidades al interior de sus territorios.

Bolivia y Ecuador, dos países andinos de América Latina desde hace más de quince años han incorporado un importante conjunto de normas que llevaron a reformar la lógica de funcionamiento del Estado, que oscilaron entre la receta neoliberal y el ímpetu democratizante de la izquierda, que confluyó en la consolidación de un Estado Plurinacional, que tiene como esencia filosófica

cuestionar la corriente liberal del Estado-Nación, que desde la época republicana había excluido de la construcción estatal a las sociedades étnicas y pluriculturales que existen en estos dos países. En Bolivia, la presencia de los pueblos indígenas representa un 66,4 % de la población nacional, en el Ecuador, de acuerdo al censo del 2001, solamente alcanza al 6,8 % de la población total<sup>1</sup>. Pese a las sustanciales diferencias poblacionales podríamos inferir que el movimiento indígena en los dos países contribuyó de manera significativa al actual diseño estatal.

Estos dos países propugnan mediante sus liderazgos presidenciales Evo Morales Ayma y Rafael Correa Delgado, otro desarrollo basado en el discurso del Sumak Kawsay o el Buen Vivir, cada uno de estos proyectos plantea la “revolución democrática cultural” (Bolivia) y la “revolución ciudadana” (Ecuador), que tienen el supuesto de re-fundar las bases coloniales, liberales y neoliberales de los Estados andinos. Entre los elementos constitutivos de este discurso, se encuentra una mayor ampliación de la democracia y sus mecanismos de participación ciudadana. Estos nuevos mecanismos de democracia están presentes en las nuevas constituciones de estos países y en los principales lineamientos de desarrollo<sup>2</sup> que se expresan en el nuevo marco legal. Podríamos decir que está empezando a surgir desde el discurso de estos gobiernos progresistas, una “nueva democracia”, basada en el reconocimiento de la democracia representativa, directa, participativa y comunitaria creando nuevos espacios para la deliberación pública y para la creación de interfaces o conexiones que relacionen a la sociedad civil y el Estado.

Pero surgen preguntas lógicas respecto a estos procesos, ¿hasta dónde llegan estos cambios revolucionarios?, ¿los actuales diseños constitucionales responde a una perspectiva planteada por los movimientos sociales e indígenas?, ¿los nuevos mecanismos de participación ciudadana están en el mismo carácter de plurinacionalidad o son conceptualmente distinto en los países estudiados?, ¿en qué contexto democrático se definen los nuevos mecanismos de participación de la sociedad civil?, ¿Existe una estatización de los movimientos sociales, campesinos e indígenas?, son preguntas que brotan cuando se hace un examen preliminar de estos nuevos escenarios sociales.

Particularmente asumo que los nuevos gobiernos de Bolivia y Ecuador olvidan que la fuerza y energía de los anteriores movimientos sociales es precisamente mantener su autonomía frente al Estado (Alain Touraine) y el nuevo diseño de la participación ciudadana sólo busca una “inserción institucional de los movimientos sociales” (Dagnino, 2005) dejando de lado las bases de una transformación estructural que pueda dar la vuelta a un Estado, que actualmente es propicio para el capital transnacional. En ese marco, el énfasis del presente trabajo, es comparar las diferencias y avances en cuanto al nuevo

---

<sup>1</sup> La cuantificación de la población indígena está basada en los censos nacionales de cada país y tomamos estos como datos oficiales. En Ecuador el debate de la cantidad de la población indígena es interesante porque existen distintos estudios que plantean una mayor población indígena como es el caso de CONAIE, que en diversas publicaciones y en varias intervenciones de sus dirigentes ha señalado que el 35% de la población total corresponden a indígenas.

<sup>2</sup> Al respecto revisar el Plan Nacional para el Buen Vivir del Ecuador (PNBV) y el Plan Nacional de Gobierno “Bolivia Líder”

diseño institucional sobre la participación ciudadana, que en términos normativos traza una mayor amplitud de la sociedad civil en los espacios estatales. Nuestro artículo estará focalizado en hacer un análisis de los nuevos mecanismos legales de la participación ciudadana tanto en Ecuador y Bolivia con atención en los efectos que tiene para la población indígena. Centraremos nuestro estudio en las constituciones políticas de cada Estado y en las recientes normativas legales promulgadas para la promoción de un nuevo modelo democrático y por consecuencia de un nuevo modelo de participación.

## 2. ¿Qué entendemos por participación ciudadana y sociedad civil?

“Se ha ido consolidando un discurso que ve en el incremento de la participación una especie de panacea contra todos los males y, sobre todo, el único remedio posible contra los problemas que asolan a nuestras democracias” (Benedicto, 2004:1). Un discurso que omite las profundas transformaciones del sistema capitalista y que fomenta el egoísmo, el individualismo y la acumulación de capital. Elementos que harían inviable el buen funcionamiento de cualquier sistema político democrático participativo.

Revisando un diagnóstico que hacen Colino y colaboradores (2003) de las distintas experiencias europeas, sobre los nuevos diseños institucionales de participación ciudadana, observamos que “en ocasiones las reformas introducidas están dirigidas casi exclusivamente a aumentar la eficacia y calidad de los servicios que presta la administración” (En: Benedicto, 2004). Entonces podemos asumir que en la actualidad existe una corriente de participación ciudadana que tiene una perspectiva gerencialista del Estado que trata a los ciudadanos como clientes.

En ese panorama, es importante tener claro que se entiende por participación ciudadana, este concepto está inmerso en un debate teórico-filosófico que influye a la hora de elaborar mecanismos de participación. Tiene dos vertientes ampliamente reconocidas en la academia, por un lado, se encuentra la tendencia neoliberal-participativa, que plantea reducir las atribuciones estatales y extender las relaciones de mercado, en esta corriente la participación es vista como individualista<sup>3</sup>, es decir que la participación depende de la acción y comportamiento personal e individual. O como nos explica Milbrath y Goel (1977) “el hecho o no de participar será, pues, una función de factores personales, factores de posición social o factores contextuales, esto es, condiciones que influyen más o menos en este tipo de comportamiento individual que es la participación” (En: Benedicto, 2004:3). La segunda tendencia, está ligada a los nuevos movimientos sociales que tienen formas renovadas de acción colectiva, como por ejemplo las expresadas en Brasil con el presupuesto participativo (1990), esta corriente sugiere la necesidad de extender los espacios democráticos y de ampliar la participación ciudadana. Su enfoque es comunitarista, “en esta perspectiva la sociedad civil alude a la

---

<sup>3</sup> Estudiada ampliamente por los equipos de de la Escuela de Chicago y Michigan (EE.UU) dirigidos por Lazarsfeld y Campbell, que se dedicaba a establecer ¿Quién participa y porque?, acción y decisión individual (comportamiento humano individual). Ver al respecto: Benedicto, 2004.

integración y articulación de las fuerzas sociales por oposición a la sociedad mercantil y fragmentada” (Lechner, 1994:134). En un intento de síntesis podríamos argüir que tanto el proyecto neoliberal y el proyecto democratizador necesitan de una sociedad civil activa y propositiva para sus proyectos políticos de participación.

Al respecto Evelina Dagnino (2005) plantea esta dualidad conceptual como una “confluencia perversa” que hace que nuestro análisis sea simplista o unidimensional, hay una disputa conceptual de clasificación y significación en cuanto a nociones como participación, sociedad civil, ciudadanía y democracia. Por eso la autora sugiere darle más peso en el análisis a dos niveles; un nivel teórico representado en los proyectos políticos y un nivel empírico para abordar la investigación y el análisis de los distintos proyectos políticos en disputa.

Así mismo Lechner (1994) advierte que entre estas dos dimensiones del análisis de la participación ciudadana (neoliberal-democratizadora), hay que tener cuidado de no confundir la sociedad civil con el ámbito político-institucional y/o presuponer la existencia de una institucionalidad democrática. Es decir, que la presencia de una importante red de instituciones y espacios estatales no es sinónimo de un reforzamiento de la participación y la sociedad civil. En consecuencia, en el presente trabajo se asume una perspectiva multidimensional de la participación ciudadana que reconozca la existencia de varios modos de participación, que va desde los intereses puramente individuales hasta de grupos organizaciones y colectividades.

Esa línea teórico-conceptual lleva a que los mecanismos de participación ciudadana cuestionen el hecho de que se reconozca como único espacio de deliberación a la democracia representativa. Por ello autores como Rosanvallon (2006) sugieren que la permanente desconfianza de los nuevos actores sociales y los movimientos sociales frente al Estado son nuevas formas de democracia o lo que se llamaría la contrademocracia, “que no es lo contrario de la democracia, es más bien una forma de democracia que se contrapone a la otra, es la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, la democracia de la desconfianza organizada frente a la democracia de la legitimidad electoral” (Rosanvallon, 2006:27). Y en esa medida creemos con Rosanvallon (2006), que la participación se erigió a la sombra de una “democracia positiva” lo que podríamos llamar una “soberanía social negativa”, y en ese contexto la desconfianza no es más que la formación de “contrapoderes” sociales informales y también de instituciones “destinados a compensar la erosión de la confianza mediante una organización de la desconfianza” (24). De ello resulta que existen modos de ejercicio indirecto de la soberanía, que no están conformadas por las constituciones. La pregunta aquí es ¿si los nuevos diseños constitucionales de Ecuador y Bolivia estatizan esos modos diferentes del ejercicio de la soberanía?

### **3. La “nueva” participación en Bolivia y Ecuador**

#### **3.1 Bolivia**

En Bolivia se podría dividir la experiencia reciente de los mecanismos de participación ciudadana en dos etapas. La primera que surge de las políticas neoliberales implementadas por recomendación del Consenso de Washington, en lo que se conoció como la reforma y modernización del Estado a través de la modificación de la Constitución Política, donde se aprobaron leyes que definieron el primer escenario de participación ciudadana: Ley de Participación Popular (LPP) en 1994 y finalmente la Ley de Descentralización Administrativa. Una segunda etapa surge el 18 de diciembre del 2005, con la elección del presidente indígena Evo Morales Ayma, quien modifica sustancialmente la Constitución, y crea recientes leyes que dan un nuevo matiz a la participación ciudadana, que se expresan en la Ley marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólvarez” (LAD), y la Ley del Régimen Electoral (LRE) promulgadas a mediados del 2010. Es en esta segunda etapa, donde se hará una rápida descripción de la nueva forma de participación en Bolivia.

Para entender la nueva lógica de participación ciudadana en el Estado Plurinacional de Bolivia debemos hacer referencia por un lado a un concepto polisémico presente en la Ley de Régimen Electoral y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: **La democracia intercultural**, que “se sustenta en la existencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y de las comunidades interculturales y afrobolivianas (...) con diferentes formas de deliberación democrática, distintos criterios de representación política y el reconocimiento de derechos individuales y colectivos” (LRE, Art. 2). Esta noción de interculturalidad reconoce una forma “nueva” de democracia que se sustenta en las estructuras ancestrales de las organizaciones indígenas, como por ejemplo es el caso de comunidades quechuas mediante el ayllu o la forma indígena de capitánía que es la estructura de organización de los indígenas guaraníes de la amazonia boliviana. Dichas estructuras ancestrales tienen como máxima forma de toma de decisiones a las asambleas locales o lo que muchos autores llaman la democracia comunitaria.

De acuerdo al Art.11 de la Constitución Política del Estado y la Ley del Régimen Electoral, la “democracia intercultural, [esta] basada en la complementariedad de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria” (Art.1). En ese marco, la participación ciudadana en Bolivia reconoce tres tipos de democracia. Primero, la democracia directa que crea mecanismos concretos de participación ciudadana:

- a) El referendo (nacional, departamental y municipal), que puede ser convocado mediante iniciativa estatal o mediante iniciativa popular.
- b) La revocatoria de mandato que procede por iniciativa popular
- c) Las asambleas y cabildos que pueden originarse por iniciativa de los ciudadanos y ciudadanas de las organizaciones de la sociedad civil y de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.
- d) La consulta previa “[que] es un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa, convocada por el Estado Plurinacional de forma obligatoria con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de

recursos naturales. La población involucrada participará de forma libre, previa e informada” (LRE, Art. 39).

El segundo tipo de democracia que se reconoce es la representativa que mantiene sus mecanismos tradicionales de funcionamiento, como es el sufragio universal (voto), con la particularidad que en el nuevo texto constitucional se incluye la segunda vuelta para la elección presidencial, una figura que es reciente en la normatividad boliviana. Por último, se halla la figura de la democracia comunitaria, que reconoce “las instituciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos [que] forman parte del Estado Plurinacional, por lo que se reconocen sus autoridades y sus normas y procedimientos mediante los que ejercen su derecho al autogobierno” (LRE, Art. 91). La democracia comunitaria no requiere de normas escritas para su ejercicio, salvo decisión de las propias naciones o pueblos indígena originario campesinos, por ello el Órgano Electoral de Bolivia no exige a estos pueblos y naciones la presentación de normativas, estatutos, compendios de procedimientos o similares. En conclusión estas tres formas de democracia dan perfil a lo que se denomina como democracia intercultural, y que se encuentra presente en las estructuras legislativas, ejecutivas, e inclusive judicial (justicia comunitaria) de la nueva administración territorial de Bolivia.

Sin embargo, las democracia intercultural y sus mecanismos de participación están condicionados al proceso de descentralización autonómica de Bolivia: La actual descentralización se basa en el reconocimiento de cuatro tipos de niveles autonómico: Departamental, Municipal, Regional, e Indígena. Por ende los mecanismos de participación ciudadana previstos por la normativa boliviana deben adecuarse a estas estructuras autonómicas. En el caso de la autonomía departamental, para la conformación de su asamblea departamental -ente legislativo de este nivel autonómico- se debe combinar mecanismos que provienen de la democracia representativa (voto) y de la democracia comunitaria (usos y costumbres); mediante la elaboración de sus estatutos definirían las formas de participación ciudadana en el marco de la democracia intercultural.

Las autonomías municipales tienen dos instancias de gobierno, una legislativa expresada en el consejo municipal y otra ejecutiva representada en el alcalde o alcaldesa, en el caso legislativo sucede lo mismo que en la autonomía departamental teniendo la posibilidad de nombrar concejales municipales mediante democracia comunitaria -si la población indígena es mayoritaria en términos porcentuales de población-; la participación de las organizaciones territoriales del municipio estarán normadas por una carta orgánica o una norma municipal que establezca coordinación con las organizaciones sociales ya constituidas. (LDA, Art.36)

Una figura innovadora en los niveles de gobierno es la conformación de autonomías regionales que deben cumplir previamente ciertos requisitos para su creación, entre estos se encuentra la elaboración de un plan de desarrollo regional, y la aceptación positiva de la población en un referendo sobre el mismo. Este tipo de autonomía contará con un Órgano Ejecutivo Regional y

una Asamblea Regional cuyas competencias serán asignadas por la Asamblea Departamental a la que pertenecen.

En el caso de los pueblos indígenas y campesinos, cumpliendo con los requisitos y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, podrán acceder a la autonomía a partir de territorios indígenas, municipio y región, que se organizaran de acuerdo a sus usos y costumbres. En el nivel autonómico indígena solamente necesitaran de la democracia comunitaria para tomar decisiones y elegir a sus autoridades.

En esa línea los mecanismos de participación ciudadana adquieren una lógica concreta y distinta a los años anteriores, y abren un candado que permite incluir a la estructura estatal a la sociedad multiétnica históricamente excluida. La forma de inclusión de estas estructuras indígena-campesina se logra mediante la creación de nuevos niveles de administración territorial que se representan en las autonomías indígenas y el reconocimiento jurisdiccional de sus territorios.

### **3.2. Ecuador**

En el Ecuador al igual que en Bolivia la ola neoliberal contribuyó al paulatino desmantelamiento del Estado, mediante su política de modernización del Estado (Duran Ballén), que tuvo como uno de sus mayores representantes en el organismo del Consejo Nacional de Modernización (CONAM). Sin embargo, en el Ecuador se vivió una importante ruptura de la lógica del neoliberalismo a partir de 1990, donde “toman la iniciativa los pueblos indígenas, en torno a los cuales se agrupan una serie de movimientos ciudadanos y de identidad que serán un factor importante para la formulación de la Constitución del 98, que implicó un importante avance en los temas de participación” (Ortiz y otros, 2008:6). En consecuencia, la participación ciudadana después de esa experiencia de lucha y resistencia indígena cambió significativamente de una simple lógica de eficiencia administrativa a campos como la formulación de políticas, la cogestión y vigilancia, integrando iniciativas de consulta, planificación, concertación, presupuesto participativo, cogestión de programas, observatorios, etc.

Ya en el gobierno de la “revolución ciudadana”, la participación está sustentada y delineada por la Nueva Constitución Política del Estado (2008), la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (LOPC); y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Con la nueva constitución ecuatoriana la participación ciudadana adquiere una nueva perspectiva pues tiene “énfasis sobre la soberanía popular y el ejercicio de la misma con formas representativas y participativas; identifica a personas colectivas y nacionalidades como titulares de derechos, diferente de la visión liberal centrada en el individuo; establece a la participación como derecho, estando esta equiparada por la elección, participación, consulta, iniciativa, revocatoria y fiscalización con mecanismos diversos como el reclamo, proposición de obras, etc.” (Dávila, 2008).

Al igual que en la constitución boliviana se reconoce un concepto de democracia polisémico que lleva al reconocimiento de mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria, aunque hay que reconocer que revisando la legislación reciente del Ecuador, la democracia comunitaria no tiene un papel preponderante, tal vez debido a la minoría población indígena del Ecuador que no pasa del 7 % o debido al debilitamiento de la incidencia del movimiento indígena-campesino en la construcción de políticas públicas del Estado.

En cambio, implícitamente en la constitución y sus leyes conexas se reconoce una “democracia asociativa”, que nace posiblemente a causa de que en el Ecuador después del avance del ajuste estructural neoliberal disminuyó de manera sustancial las organizaciones sociales como el sindicato, comuna, y cooperativa campesina, que en su momento fueron el núcleo de densidad organizativa de este país. Con esto el Ecuador pretende regenerar un tejido social organizativo que fue debilitado en la época neoliberal.

Dentro los nuevos mecanismos de democracia participativa y control social, se establecen la creación de presupuestos participativos, audiencias públicas, cabildos populares, la silla vacía, las veedurías, los observatorios, los consejos consultivos, la rendición de cuentas, la consulta previa y el libre acceso a la información pública mediante la “democracia electrónica” (LOCPC, Art.101). En el caso de los mecanismos de democracia directa son muy parecidos a la legislación boliviana:

- a) La iniciativa popular normativa
- b) El referéndum
- c) La consulta popular
- d) La revocatoria del mandato;
- e) Se impulsa, la configuración progresiva de nuevos espacios que posibiliten el ejercicio directo del poder ciudadano.
- f) La consulta previa, que tiene un carácter sustancialmente diferente al caso boliviano ya que es más explícita respecto a la explotación de recursos naturales en territorios indígenas “cuando se trate de la consulta previa respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios y tierras, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, a través de sus autoridades legítimas, participarán en los beneficios que esos proyectos reportarán; así mismo recibirán indemnizaciones por los eventuales perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen” (Ley de Participación Ciudadana, Art.81)

La nueva participación ciudadana está muy orientada a la deliberación en cuanto a construcción de políticas públicas. Las asambleas locales aparecen en la nueva legislación como la célula madre del nuevo régimen de participación; que a nivel nacional se concentran en la Asamblea Ciudadana Plurinacional Intercultural. También se crean consejos locales de planificación que son espacios mixtos entre la sociedad civil y Estado, e igualmente se concentran a nivel macro en un Consejo Nacional de Planificación.



Al igual que en Bolivia la participación ciudadana está condicionada por la descentralización de los niveles de gobierno, cuya forma esta normada en el proyecto de ley del COOTAD, según esta norma el Ecuador tendrá una nueva estructura administrativa-territorial, que se basa en el reconocimiento de *regiones*, provincias, cantones y parroquias. Las regiones son un nivel de gobierno nuevo y se trata de vincular a territorios que comparten historia, geografía, economía, cultura, idioma, etc. Las regiones son conformadas por las provincias, “dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en su conjunto sea superior al cinco por ciento (5%) de la población nacional” (COOTAD, Art. 15).

Estos niveles de gobiernos ahora son autónomos descentralizados con capacidad legislativa y ejecutiva. Estos entes tendrán nuevas funciones como gobiernos autónomos, basados en a) legislación normatividad y fiscalización. b) ejecución y administración y c) participación ciudadana y control social (Ver: COOTAD, Art. 29). Un nivel de nuestro interés son las Circunscripciones Territoriales indígenas, Afroecuatorianas y Montubias que se establecen con el objetivo de impulsar la construcción del carácter plurinacional y pluricultural del Estado, que reconoce las formas de autogobierno de los pueblos ancestrales en concordancia al artículo 257 de la constitución ecuatoriana (2008). Estas circunscripciones podrán conformarse en las parroquias rurales, cantones y provincias (COOTAD, Art. 98). Así, la Ley de participación ciudadana establece la forma de organización y ejercicio de la soberanía territorial de las sociedades indígenas que se basa en el respeto y fortalecimiento de “sus propias formas organizativas, el ejercicio y representatividad de sus autoridades, con equidad de género, desarrollados de conformidad con sus propios procedimientos y normas internas, siempre que no sean contrarios a la Constitución y la Ley” (LOPC, Art.30). Por lo tanto, en esta nueva lógica de participación ciudadana se orienta más hacia la construcción de política pública y los espacios de la democracia indígena son bastante limitados en la estructura general del Estado ecuatoriano.

#### **4. Una conclusión: ¿Hacia dónde lleva este proceso participativo?**

Parafraseando a Dagnino (2005), un proceso participativo no podrá ser entendido sin una relación directa al proyecto político hegemónico imperante de un país. ¿Cuál es el proyecto político de los gobiernos de Ecuador y Bolivia?. Sin duda alguna los dos países buscan el fortalecimiento del Estado que fue prácticamente destruido en la época neoliberal, y busca incluir a la sociedad indígena pues desde la colonia española había sido invisibilizada y explotada a su beneficio. En conclusión, se trata de construir una institucionalidad estatal más equitativa y moderna, a diferencia de un Estado que simplemente había servido como agencia y filtro de la inversión privada del capital transnacional.

Estas constataciones son defendidas por el Vicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera, pues la revolución que lidera mediante el MAS-IPSP es “un cambio de forma histórica y de contenido material del Estado (...) la construcción de un óptimo orgánico entre Estado y sociedad (composición social ampliada del Estado) y la construcción de una hegemonía histórica (nuevo núcleo articulador del Estado), tiene su carga y sus efectos prácticos en

lo que debemos entender por modernidad estatal y por naturaleza del Estado. La modernización estatal, hecha de la mano de las clases populares y naciones indígenas, es pues otro tipo de modernidad diferente a las hasta ahora conocidas” (García, 2010:16). En el caso del Ecuador hay igualmente un afán modernizante del Estado, pues de acuerdo al *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, se avanza en “la reestructuración de las bases institucionales y de los modos de funcionamiento del Estado. La reforma democrática del Estado aparece como medio y fin del proceso de relanzamiento de la acción pública al primer plano de la coordinación de lo social. Dicha reforma contiene elementos de racionalización, modernización y descentralización del poder y la gestión pública, en la perspectiva de acercar el Estado a los territorios y de volverlo más eficiente en sus intervenciones públicas” (52).

En síntesis, los dos proyectos políticos de Ecuador y Bolivia se centran en la construcción del Estado y su modernización, aunque García Linera insiste en aclarar que “la modernización del Estado a cargo de las clases nacionales-populares (...) es el tránsito largo pero posible a una naturaleza social del Estado al que los clásicos del marxismo le llamaron socialismo” (García, 2010:16). Pero, realmente los cambios están hechos por la representación de las clases subalternas y las clases populares o solamente es el “núcleo estratégico” donde el “el papel de las llamadas organizaciones sociales se reduce a una función claramente excluida de los poderes de decisión, reservados al llamado “núcleo estratégico” del Estado” (Bresser Pereira, 1996. En: Dagnino, 2005:232). Así unos construyen en la práctica la razón estatal y los demás se juegan las disputas por las significaciones. Entre estas significaciones se encuentra la participación ciudadana, que es radicalmente redefinida y reducida a la gestión. “El énfasis gerencial y emprendedor transita del área de la administración privada hacia el ámbito de la gestión estatal” (Tatagiba, 2003).

Revisando los mecanismos de participación en el marco de la democracia representativa, participativa y comunitaria tienen una tendencia a la modernización en cuanto a la elaboración de políticas públicas, planificación y representación estatal. En ese sentido la modernización está más cerca de una democracia gerencial<sup>4</sup> que de la construcción del socialismo. Entonces, hoy en día, sólo existe una re-significación de las ideas vigentes sobre política y democracia, que se expresa, en un proceso de ampliación de la democracia “la creación de espacios públicos y en una creciente participación de la sociedad civil” (Dagnino, 2005). Esta ampliación es muy visible con la democracia comunitaria que estatiza a las instituciones indígenas y les hace parte constituyente de la gestión estatal.

---

<sup>4</sup> La democracia gerencial “ha sido construida a partir de una combinación de elementos propios de los modelos de democracia elitista y democracia participativa (...) la democracia gerencial defiende que la participación no sólo es deseable, sino que debe considerarse como imprescindible para el advenimiento de las políticas, Hay en ese sentido, repito, una extraordinaria convergencia entre el modelo democrático participativo y la democracia gerencial (...) dialogo entre públicos e instituciones en el modelo gerencial sugieren la conformación de una estructura de comunicación e interacción cuyo elemento central está en la negación de la dimensión política del esfuerzo dialógico” (Tatagiba, 2006: 154-155).

Por ello, vale reflexionar si los movimientos sociales e indígenas tienen como lucha central la modernización y fortalecimiento del Estado. Apoyo esta reflexión en la sociología económica, pues Polanyi, ya sostendría que el Estado jugó un rol preponderante en la configuración y desarrollo del mercado capitalista (Mora, 2004) La participación del Estado moderno ha dado las condiciones al capitalismo mediante “la conformación de mercados financieros, instaurar el derecho de propiedad, fijar sanciones sociales y económicas a quienes no honren los compromisos adquiridos en transacciones económicas (contratos), favorecer la libre movilidad de la fuerza laboral en el territorio nacional; desvincular las transacciones económicas de formas de sujeción cultural, tales como las relaciones de servidumbre; fijar las condiciones de operación de la moneda en el territorio nacional; definir sistemas de medida y peso comunes, todos ellos elementos indispensables para la expansión del mercado” (Mora, 2004:40).

Por consiguiente, es más cierto afirmar que en Bolivia y Ecuador hay una búsqueda de la modernidad basada en el reforzamiento y gestión del Estado, combinada con la política de industrialización de los recursos naturales, y la necesidad de vincularse más a la ciencia y la tecnología.

“Ser modernos es encontrarnos en un medio ambiente que nos promete aventura, poder, alegría, crecimiento, transformación de nosotros mismos y del mundo y que al mismo tiempo amenaza con destruir todo lo que tenemos, lo que sabemos, lo que somos. Los ambientes y las experiencias modernas cruzan todas las fronteras de la geografía y la etnicidad, de las clases y la nacionalidad, de la religión y la ideología: en este sentido, puede decirse que la modernidad une a toda la humanidad. No obstante, esta unión es paradójica, es una unión de la desunión: nos arroja a un remolino de desintegración y renovación perpetuas, de conflicto y contradicción, de ambigüedad y angustia. Ser modernos es ser parte de un universo en el que, como dijo Marx, “todo lo que es sólido se evapora en el aire” (Berman, 1989).

Esta modernización del Estado en los dos países tiene algunas particularidades. En el caso boliviano se reconoce la *existencia* de naciones y pueblos indígena originario campesinos. En cambio, en el Ecuador la plurinacionalidad está centrada en el respeto de las formas de la organización indígena, que sólo garantiza derechos y deberes al mejor estilo del multiculturalismo neoliberal. Este reconocimiento y respeto de los pueblos indígenas genera igualmente dos formas distintas de gobierno; en Bolivia está representado en la consolidación de los territorios indígenas mediante su autonomía. En cambio, en el Ecuador es reconocido en un nivel muy subordinado al Estado, que es la Circunscripción Territorial Indígena. Las autonomías indígenas permitirán en Bolivia un “mayor control sobre los recursos nacionales, la liberación de impuestos, el respeto a los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas sobre los recursos públicos, en lugar de las normas hasta ahora existentes, y, por último, tratos preferenciales en la representación política. En síntesis, se crearon una serie de ventajas que inducen a los municipios indígenas del área rural a transformarse en autonomías indígenas” (Hofmann y Pérez, 2009).

En ese sentido, hay un papel más activo de la democracia comunitaria en Bolivia porque incluso se llega a determinar autoridades y estatutos de funcionamiento de los niveles estatales. En Ecuador la democracia participativa tiene una mayor importancia porque está pensada en términos de generación de políticas y control de la administración pública, por ello es que se busca la promoción de las organizaciones sociales. Por último, es importante señalar que la existencia de la democracia comunitaria pone en la mesa de debate el concepto mismo de democracia, pues para defensores de la democracia representativa, esta forma comunitaria produce riesgos para la misma.

## 5. Bibliografía consultada

BENEDICTO, Jorge (2004). El cambiante escenario de la participación política: ¿hacia una política participativa?: Publicación en Zona Abierta 106/107, 2004, Departamento de Sociología II, Centro de Estructuras Sociales Comparadas UNED.

BERMAN, Marshall (1989). Brindis por la modernidad. En: Nicolás Casullo (ed.): El debate Modernidad Pos-modernidad. Buenos Aires, Editorial Punto Sur, pp. 67 – 91.

DAGNINO, Evelina, (2005). “Sociedad civil, participación y ciudadanía. ¿De qué estamos hablando?”. En: Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil (Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, coord.) México / Xalapa, CIESAS / Universidad Veracruzana, pp. 223-242.

DÁVILA, Ivonne (2008). Tesis de Licenciatura: “La participación ciudadana en la administración pública”. Universidad Central del Ecuador. Facultad de Jurisprudencia Ciencias Políticas y Sociales. Escuela de Derecho

ORTIZ, Santiago; y otros (2008). La participación en la nueva Constitución ecuatoriana. Cuadernos para el diálogo N0 5. FLACSO; ACJ; Terranueva. Quito, mayo, pp. 23.

LECHNER, Norbert (1996). La problemática invocación de la sociedad civil. En: Revista Foro Nacional por Colombia Bogotá D.C., Colombia: Fundación Foro Nacional por Colombia. 1987, Año 1996 n.28, pp. 24.

GARCÍA Linera, Álvaro (2010). “Del Estado aparente al Estado Integral”. En: Miradas. Nuevo Texto Constitucional. Bolivia: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia- Universidad Mayor de San Andrés –IDEA, pp. 11-16

MAS-ISP (2009) Bolivia país líder. Programa de Gobierno del MAS-IPSP 2010-2015, LA Paz, pp. 156.

MORA, Minor (2004) “Hacia una visión sociológica de la acción económica: Desarrollos y desafíos de la sociología económica”, en Pozas María de los Ángeles, Mora Salas, Minor y Sáinz Juan Pablo, Cuaderno de Ciencias Sociales, no. 134, FLACSO Costa Rica, p. 37-64

República del Ecuador. Plan Nacional de Desarrollo Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural.

ROSANVALLON, Pierre (2006), La Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza, Buenos Aires: Manantial., (Introducción: “Desconfianza y democracia”, pp. 19-42.

TATAGIBA, Luciana (2006). “Los desafíos de la articulación entre sociedad civil y sociedad política en el marco de la democracia gerencial. El caso del Profeta Rede Crianca (Proyecto Red para la Niñez), en Vitória/ES. En: La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina / coord. Evelina Dagnipo, Alberto J. Olvera, Aldo Panfichi. - México: FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana, 2006, 536 p.

### Leyes

Bolivia,

- Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez”, Ley N° 031, de 19 de julio de 2010
- Ley del Régimen Electoral, Ley N° 026, de 30 de junio de 2010.
- Ley del Órgano Electoral Plurinacional, Ley N° 018, de 16 de junio de 2010.

Ecuador

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Registro Oficial N° 303, de 19 de octubre de 2010.
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial N° 22, de 9 de septiembre de 2009.