

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE SOCIÓLOGO/A
CON MENCIÓN EN DESARROLLO**

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN
GENERAL BÁSICA**

MARÍA CRISTINA CARRASCO GANGOTENA

DIR: NATALIA SIERRA

QUITO, 2015

DEDICATORIA

A mi hermana, mi compañera de vida.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mis padres,
a toda mi familia y al Goyo,
porque cada uno aportó
de distinta forma a la
culminación de esta meta.

A mis amigas y amigos,
porque son un pequeño mundo
donde siempre puedo sonreír.

A todo el equipo
del Contrato Social por la Educación,
porque me deja mucho aprendizaje
y buenos recuerdos.

A Natalia Sierra,
por su apoyo incondicional.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	1
1.Capítulo I:Marco Teórico	5
1.1.Participación Ciudadana y Democracia	5
1.1.1. La instauración de la democracia moderna y la dicotomía público/privado, desafíos para la participación ciudadana.	5
1.1.1.1. Definición y Conceptualización de la participación ciudadana.....	12
1.1.2.Limitaciones de la democracia y con ello los obstáculos a los que se enfrenta la participación ciudadana.....	17
1.1.2.1. Concepto de democracia y posibles soluciones a sus limitaciones..	22
1.1.3. Elementos para la realización de un tipo de participación ciudadana.	26
1.2.Estado y Políticas Públicas	33
1.2.1. Descripción y contexto de origen de las políticas públicas.....	34
1.2.1.1. Diferencia entre políticas de gobierno/políticas públicas	36
1.2.2. Las políticas públicas como herramientas para la administración de lo público	39
1.2.2.1. Diferenciando política/políticas.	43
1.2.2.2. La Educación como un bien público	44
2. Capítulo II: Marco Normativo y Descripción del Caso	45
2.1. Marco Normativo.....	46
2.1.1. Participación Ciudadana.....	46
2.1.1.1. Descripción general de la Participación Ciudadana en la Constitución del Ecuador del 2008.	47
2.1.1.2. Participación Ciudadana como un Derecho	50
2.1.1.3. Burocratización de la Participación Ciudadana	52
2.1.1.4. Ley Orgánica de Participación Ciudadana.....	55
2.1.1.5. Decreto Ejecutivo N.16, una limitación a la Participación Ciudadana Autónoma.....	57
2.1.2. Educación.	62
2.1.3. Políticas Públicas y Participación Ciudadana.....	63

2.2. Descripción del Caso “Vigilancia y Exigibilidad en las Políticas de Educación General Básica a través del Proceso Alerta Temprana y Alerta Educativa 2010-2012”, promovido por el Contrato Social por la Educación..... 65

2.2.1. Contexto histórico de la Participación Ciudadana y la Educación en el Ecuador..... 66

2.2.2. Contrato Social por la Educación, un espacio para ejercer la participación ciudadana. 74

2.2.2.1. Antecedentes del Contrato Social por la Educación. 75

2.2.2.2. Alerta Temprana y Alerta Educativa, una herramienta para la vigilancia de las políticas educativas. 78

2.2.2.2.1. Objetivos del Proceso..... 79

2.2.2.2.2. Información General del Proceso..... 80

2.2.2.2.3. Vigilancia de Programas y Políticas Educativas. 84

2.2.2.2.4. Algunos Resultados del proceso de encuestas Alerta Temprana 2011(Ciclo Costa y Sierra)..... 87

2.2.2.2.5. Relación con el Estado y con otras Organizaciones..... 98

3. Capítulo III: Análisis de los límites, obstáculos y alcances de la participación ciudadana, tomando como Caso el proceso de “Vigilancia y Exigibilidad en las Políticas de Educación General Básica a través del Proceso Alerta Temprana y Alerta” 101

3.1. Límites y Obstáculos que enfrenta la Participación Ciudadana 102

3.1.1. Límites propios de la actividad participativa..... 102

3.1.1.1. Falta de conocimientos técnicos, de recursos económicos, de redes de cooperación y de interés participativo..... 103

3.1.2. Obstáculos externos a los que se enfrenta la Participación Ciudadana. 106

3.1.2.1. Falta de apertura a la crítica, a la deliberación y de canales de diálogo, obstáculos que se dan por parte del Estado..... 106

3.1.2.2. Falta de acuerdos y compromiso por parte de las autoridades..... 112

3.1.2.3. Falta de garantías normativas, de influencia y poder ciudadano. .. 113

3.2. Alcances de la Participación Ciudadana.....	115
3.2.1. Influencia y presión a las autoridades.....	115
3.2.1.1. Cambios que se lograron en los programas educativos.	116
3.2.2. Impacto del proceso al interior de las organizaciones y hacia el entorno comunitario.....	117
3.2.2.1. El empoderamiento, la principal motivación para ser parte de un proceso de vigilancia.....	117
3.2.2.2. Incidencia social-política, desarrollo de la ciudadanía y creación de compromiso ciudadano	119
4. Conclusiones.....	123
5. Bibliografía.....	128
6. Anexos.....	131

INTRODUCCIÓN

Con el gobierno de la Revolución Ciudadana el concepto de participación ciudadana ha tomado protagonismo en el ámbito político, legal e institucional a nivel nacional, ya que este concepto se ha constituido como la base para la institucionalización del poder popular o quinto poder, que complementa a la clásica división de poderes del Estado. Esto nos lleva a la idea de que en la Constitución del Ecuador del 2008 se dio un proceso revolucionario de la democracia, en la que el Ecuador abre las puertas a una democracia no solo representativa, sino participativa donde la ciudadanía es parte activa en la política y está al mismo nivel jerárquico que el resto de poderes del Estado.

Sin embargo, esta equiparación de poderes entre el Estado y la sociedad civil ha creado dos fenómenos.

Por un lado, se encuentra la legalidad de la participación ciudadana, siendo considerada un derecho que la ciudadanía tiene en la intervención de lo público. Esta novedosa normativa ha hecho que muchas organizaciones propongan y vigilen la actividad pública; pero ello ha generado que se elabore el Decreto Ejecutivo N.16, que en definitiva lo que buscan es controlar a las organizaciones para evitar que estas sean una “oposición” al régimen. Esto ha llevado al cierre de muchas organizaciones de la sociedad civil y que otras estén controladas en sus actividades por el Estado. En este sentido no se puede hablar de una participación ciudadana libre y autónoma, sino más bien dependiente y forzada.

Por otro lado, se encuentra la institucionalización de la participación ciudadana en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, es decir, que un organismo del Estado se encargue de la administración y promoción de la participación ciudadana en asuntos públicos y en la construcción colectiva de decisiones, además de fomentar el control a las instituciones públicas y sus funcionarios con el objetivo de luchar contra la corrupción. Si bien, el objetivo de la tesis no es evaluar el trabajo que desempeña esta institución, de antemano el solo hecho de que la participación ciudadana se haya institucionalizado es un síntoma de pérdida de autonomía, de espontaneidad y de diversidad en las opiniones, ya que la participación ciudadana debe nacer en la ciudadanía y no ser un

apéndice del Estado. Además, esta institucionalización lo que hace es legitimar a ciertos actores y deslegitimar a otros y a sus métodos participativos.

En base a la situación descrita la participación ciudadana se presenta como un fenómeno para ser estudiado debido a la complejidad de la propuesta. Además, mi interés personal en el tema surge al evidencian incongruencias entre el discurso político o el formalismo normativo y la práctica participativa, ya que al trabajar en un proceso de veeduría ciudadana pude observar como las instituciones estatales ponen trabas a los procesos ciudadanos y dan largas al cumplimiento de los ofrecimientos.

En este contexto social-político y con mi experiencia personal en el tema de vigilancia ciudadana, me he cuestionado: ¿Cuáles son los límites, obstáculos y alcances que tiene la participación ciudadana, entendida como vigilancia a las políticas públicas para la Educación General Básica? Es decir, hasta donde la participación autónoma y espontanea de la ciudadanía puede lograr influir en la público y en el Estado, en un contexto en que la Constitución garantiza el derecho a la participación, a la diversidad y a la libertad, pero en la práctica el poder político pone obstáculos a la ciudadanía.

Para determinar los límites, obstáculos y alcances de la participación ciudadana en lo público, específicamente en las políticas educativas, se va ha profundizado en los principales conceptos alrededor de esta temática, como son: participación ciudadana, políticas públicas, democracia, Estado, público/privado, poder y ciudadanía. Esto con el objetivo de tener una base teórica que nos permita comprender e interpretar los datos que se obtengan de la investigación del estudio de caso.

Además, hay que tener en cuenta que debido a la complejidad del tema se ha tomado al estudio de caso como método de investigación, ya que se busca profundizar en un proceso participativo específico con el objetivo de visualizar de mejor manera la dinámica que se establece entre el Estado y la sociedad civil, y con ello mostrar en la práctica cuales son los limites, obstáculos y alcances. También hay que mencionar que los datos que se obtuvieron en la investigación del estudio de caso se los obtuvo por observación participante, entrevistas a profundidad y de archivos de la página oficial del Contrato Social por la Educación.

Como caso de estudio se ha escogido a la “Vigilancia y Exigibilidad en las Políticas de Educación General Básica a través del Proceso Alerta Temprana y Alerta Educativa 2010-2012, impulsado por el Contrato Social por la Educación”.

Este caso tiene tres elementos importantes. El primero es que el Contrato Social por la Educación, que es la institución que impulsa el proceso de vigilancia, se ha caracterizado por constituirse desde la sociedad civil, ser autónoma, espontánea y por tener gran influencia en las políticas y agendas públicas. El segundo es que el proceso de vigilancia a las políticas públicas no solo busca saber la situación de los establecimientos educativos públicos, sino que busca que la comunidad y otros actores sociales se empoderen del tema educativo. Finalmente, otro de los elementos de importancia es que a partir de este proceso se busca la exigibilidad del cumplimiento de las políticas y programas educativos, y la creación de propuestas y soluciones a los problemas del sistema educativo desde la sociedad civil; es decir, se quiere mostrar que la vigilancia no es solo criticar o quejarse, sino proponer.

Además, hay que mencionar que la presente investigación se limitará a plantear la relación que se establece entre el Estado, como diseñador y ejecutor de políticas públicas, y la participación de la sociedad civil, ya que se entiende que esta relación abre un ámbito de lucha de poder entre actores de la sociedad civil y de las instituciones estatales. Esta relación es la que va a dar como resultado los límites, obstáculos y alcances a la participación ciudadana.

Para entender esta dinámica social se tomará a Max Weber, quien muestra la dinámica del aparato Estatal, burocrático e institucional, además de dar definiciones puntuales de los elementos que se contienen en esta estructura, como: poder, Estado y legitimidad.

En referencia a la democracia, como modelo donde se desenvuelve la diversidad, el respeto, la tolerancia y la participación de la ciudadanía se ha tomado el punto de vista crítico de Sartori y Gustavo Bueno, que ponen a este modelo político como una alternativa con limitaciones, las mismas que pondrán trabas a la participación ciudadana.

Además, se tomará en cuenta la propuesta teórica e histórica del concepto de Participación Ciudadanía que plantea Nuria Cunill, la cual propone una participación no

como una organización que se institucionaliza desde el gobierno, sino como una organización que se funda desde la sociedad civil, con el objetivo de incidir, exigir y vigilar políticas públicas. Junto con este concepto, también se profundizará en el concepto de Estado y la función que el mismo debe desempeñar, ya que es de importancia explicar las dinámicas y relaciones que se han ido dando entre el Estado-Sociedad civil. Además de investigar y conocer los procesos para la creación de las políticas públicas, desde los ámbitos de interés social, factibilidad, viabilidad, etc, tomando a Luis Aguilar Villanueva.

Con los objetivos anteriormente mencionados se ha dividido la presente disertación en tres capítulos.

En el primer capítulo se expone los conceptos y los cambios históricos que han tenido los términos de importancia para esta disertación, como son: democracia, participación ciudadana, políticas públicas, Estado, poder, ciudadanía y lo público/lo privado. En el segundo capítulo se describirá el contexto normativo en el que se ampara el derecho a la participación y los aspectos que caracterizan al quinto poder; además, se hará una descripción general del estudio de caso y de la institución que impulsa el proceso de vigilancia que se va a estudiar, el Contrato Social por la Educación. Finalmente, en el tercer capítulo se describirán y se explicarán algunos de los indicadores que nos muestran los límites, obstáculos y alcances que tiene la participación ciudadana.

Para finalizar es necesario mencionar que la participación ciudadana es una propuesta novedosa que enriquece el proceso democrático representativo clásico, y que en la práctica se puede hacer realidad si se llega a determinar sus mecanismos. Es decir, el momento en el que se conozca el proceso real de la participación ciudadana podemos llegar a proponer nuevas ideas, nuevas herramientas, nuevas normas, etc, entorno a esta temática.

1. Capítulo I: Marco Teórico

1.1. Participación Ciudadana y Democracia

Sólo bajo el modelo democrático la participación ciudadana está legalizada, sin que con esto se diga que realmente está garantizada o que en la práctica ha alcanzado los niveles deseados.

En base a esta idea en el presente subcapítulo se explicarán los aspectos que nos ayudan a entender la dinámica que ha tenido la participación ciudadana alrededor de la construcción de la democracia a lo largo de los procesos históricos. Además, se precisarán algunos conceptos de interés para el análisis del estudio de caso, tales como: participación ciudadana, lo público y democracia. Finalmente, se mostrarán elementos prácticos para la implementación de un tipo de participación ciudadana, que atañe a la construcción y empoderamiento de lo público bajo un proceso deliberativo.

1.1.1. La instauración de la democracia moderna y la dicotomía *público/privado*, desafíos para la participación ciudadana.

El objetivo de la presente subdivisión es exponer la relación entre los elementos teóricos más relevantes de la disertación: participación ciudadana, democracia y lo público. Para lo cual se explicará el proceso de institucionalización y burocratización de *lo público*, y la problemática que la participación ciudadana ha tenido alrededor de este proceso, todo esto bajo un régimen democrático.

La participación ciudadana es un acto socio-político que busca tener una incidencia directa en *lo público*, en los intereses comunes y en las problemáticas que atañen a la colectividad. Este acto no tendría cabida fuera de la democracia; pero, a la vez, es una práctica que con la instauración de la democracia representativa ha perdido su importancia y su reconocimiento, ya que *lo público* se ha institucionalizado en el aparato burocrático y con ello ha perdido su esencia.

El término “participación ciudadana” se ha vuelto muy recurrente en el discurso político y social a nivel internacional, aproximadamente desde la década de los 60’s cuando se da el auge de organizaciones ciudadanas (juntas pro-mejoras, directivas, etc.),

movimientos sociales (formales o no), el auge de sindicatos, ONG's (más que nada en países subdesarrollados) y el apogeo de una multiplicidad de partidos políticos (que representan las diversidades ideológicas y culturales que se van evidenciando en cada sociedad). Todas estas formas de organización promueven la acción en *lo público*, como Nuria Cunill menciona, con el objetivo de mostrar la necesidad de tener incidencia en los destinos societarios de un país, en un contexto en el que los gobiernos toman decisiones para favorecer intereses minoritarios más que para beneficio del pueblo. Esta lucha por conseguir ampliar la organización socio-política e incidir en la administración pública se ha ido moldeando desde mediados del siglo XIX cuando comienzan a surgir los movimientos sociales (Cunill, 1997).

Hay que tener en cuenta que si bien el término “participación ciudadana” comienza a salir a luz con el auge de la organización y la acción social, no es a partir de este momento que se origina una participación de la ciudadanía en el ámbito político y público. Es decir, con el auge de los movimientos sociales se origina el término más no el hecho, ya que la participación ciudadana se evidencia desde la democracia ateniense, donde los ciudadanos (excepto las mujeres, los niños, los esclavos y los extranjeros) participaban en asambleas públicas que trataban asuntos de interés para la colectividad. La República Romana también se caracterizaba por una organización socio-política mixta que tenía como base una Constitución, que era el referente para la administración pública, pero a más de esto se daba lugar a la participación del pueblo y a un cuerpo representativo conformado por la aristocracia y funcionarios ejecutivos, tanto el pueblo como el cuerpo representativo tenía voz en temas públicos (Grondona, 2000).

Sin embargo, hay que resaltar una diferencia clave entre estos dos momentos de la participación ciudadana. En el primer caso, en el auge de las organizaciones sociales, la ciudadanía se organiza con el objetivo de crear espacios y canales de diálogo y acción con el Estado que se ha desvinculado de lo social. En el segundo caso, en el de la democracia ateniense, la ciudadanía no busca organizarse para tener una incidencia en las decisiones públicas porque la ciudadanía y el Estado confluyen y son una misma estructura en base a una democracia directa que se contrapone a la democracia representativa actual. Con esta

diferenciación se visualiza que la modernidad y la institucionalidad han generado la dicotomía Estado/sociedad.

Como se ha mencionado la participación ciudadana ha ido acorde al origen de la democracia, específicamente de la democracia ateniense, siendo algo elemental considerando que este modelo de organización política se caracteriza porque la soberanía, el poder que radica en el pueblo, da a los ciudadanos la responsabilidad de decisión y acción sobre lo público, entendiendo *lo público* como: lo que es de interés o de uso común y por ende lo que es visible a todos (Cunill, 1997).

A partir de esta concepción de *lo público* cabe señalar dos consideraciones. La primera es que precisamente *lo público* es un concepto ambiguo y nublado en la medida en que, como Nuria Cunill menciona, el límite entre *lo público* y lo privado se ha ido desdibujando a lo largo de los diferentes procesos históricos y cambios sociales. Además, que sus límites dependen de las diferencias culturales, por lo que, elementos que antes cabían dentro de lo privado ahora son más bien un tema de interés público. Por ejemplo, los casos de violencia intrafamiliar son actos que ocurren en la intimidad del hogar, que hace algunos años era considerado un tema de interés privado; pero la problemática salió a la luz gracias a las reivindicaciones feministas, y por ello ahora es un tema de interés social y su sanción está garantizada por la ley. En base a este ejemplo, podemos ver que existen otras problemáticas que se presentan en la intimidad del hogar, como los casos de violencia psicológica de padres a hijos que no es una problemática atendida en su totalidad porque no es considerada un problema social de primer orden.

En esta medida cabe cuestionarse ¿A qué nos referimos con “lo que es visible a todos”?, ya que hay problemáticas que no se han visibilizado pero que están presente y que cruzan a toda la sociedad.

La segunda consideración es que el interés común no son solo recursos naturales, servicios públicos, el dinero del Estado y la inversión pública, porque lo común puede ir desde recursos y bienes concretos hasta ideas, creencias, costumbres, etc, con las que cuenta una sociedad y que es correspondiente a ella porque son elementos parte de un territorio determinando que se ha ido construyendo históricamente y del cual las personas

que habitan en él se siente identificados con estos elementos. Esto es importante resaltar porque los recursos sociales también se van moldeando y cambiando hasta el punto en que algunos necesitan ser revalorizados o revisibilizados. Y hay que tener en cuenta que no solo los recursos económicos son de importancia a la hora de implementar leyes, normas, políticas públicas, agendas y programas, sino también los recursos sociales, ya que estos recursos sociales pueden verse vulnerados o desconocidos si no se les da la importancia necesaria o se prima lo económico sobre lo social y cultural. Por esto, lo que se busca es igualar la importancia de los recursos sociales como de los recursos naturales y económicos, en vista de que los gobiernos tienden a sobrevalorar los últimos.

Retomando el tema de *lo público* cabe cuestionarse: ¿Si *lo público* en un contexto democrático, específicamente en el origen de la democracia ateniense, estuvo en manos de la ciudadanía por qué en la actualidad la ciudadanía lucha por lograr una incidencia en *lo público*?

Para explicar esta interrogante hay que señalar que *lo público* es un tema en constante construcción, por lo que no es algo fijo, y como Nuria Cunill menciona, tampoco es algo que se pueda sustraer de una interpelación a lo privado, ya que *lo público* debe irse moldeando en espacios de diálogo y discusión social. Ahora bien, la esencia de la interrogante surge cuando *lo público* que originalmente ha estado en manos de la ciudadanía, ahora se ha convertido en un objeto de la administración burocrática y en ocasiones hasta ha pasado a manos privadas, en vez de seguir siendo un asunto que atañe a la colectividad. En base a esta noción se analizará cómo *lo público* se ha ido moldeando con el proceso de instauración de la democracia moderna y cómo en este ámbito la participación ciudadana también ha tenido que moldearse.

Para el siglo XVII el Estado democrático, teniendo como antecedente la democracia ateniense y la República Romana, se perfila como la mejor forma de gobierno, ya que considera los intereses de la comunidad (Cunill, 1997); en contra posición a gobiernos monárquicos y absolutistas que monopolizan el poder y toman decisiones en todas las esferas sociales: religiosas, políticas, económicas, etc, además, monopolizan los recursos con los que cuenta su territorio.

En este contexto no hay una diferenciación clara entre público/privado, ya que todas las acciones de los sujetos debían seguir las normas o los ejes que eran considerados apropiados por el rey, por la tradición y por la iglesia católica; es decir, no hay ni la idea ni la práctica de la libertad, individualidad y de lo privado (como acto o como objeto). En esta época de autoritarismo brotan sentimientos e ideas de discrepancia ante esta forma de organización socio-política, y en base al apogeo de la ilustración se van originando nuevos ideales en lo religioso (protestantismo-laicismo), en lo económico (capitalismo-burguesía), en lo social (libertad e igualdad) y en lo político (separación de poderes).

Los ideales anteriormente mencionados hacen ver a la democracia como el camino posible para objetivar cambios en todas las esferas sociales, lo que da paso a tres revoluciones que marcan el comienzo de la edad moderna: la “Gloriosa Revolución” que sustituyó la monarquía absoluta en Gran Bretaña por una monarquía parlamentaria mixta; la Revolución Francesa que da el paso definitivo para la implementación de la democracia gracias a la abolición de la monarquía absoluta; y la revolución norteamericana que da comienzo a la descolonización e implementación de la democracia en América.

Si bien algunos pensadores como Rousseau buscaban retomar el modelo democrático de los atenienses, las condiciones sociales y geográficas de la Europa del siglo XVII y XVIII no lo permitían, ya que para estos siglos la población y los territorios de los nuevos Estados aumentaron en comparación con Atenas del siglo V a.C. Así, se consideró al modelo democrático representativo y constitucional de la antigua República Romana como el más factible, creándose organismos representativos como las asambleas o parlamentos (Grondona, 2000). Como menciona Marino Grondona esta época de revoluciones está marcada por la influencia de la democracia ateniense, que es más bien una utopía, y por la democracia representativa de la República Romana que es materialmente posible y la que se terminó implantando en la mayoría de Europa y posteriormente en América.

En el siglo XIX con el proceso de adopción de la democracia representativa, ya que la democracia directa es inmanejable, se van construyendo algunos elementos característicos de este modelo de gobierno, como: la separación de poderes en el ámbito político (ejecutivo, legislativo y judicial) y la individualización de las esferas sociales (lo

religioso, lo político, lo económico, lo científico, lo artístico, etc.); por otro lado, está la consolidación y delimitación territorial de algunos Estados y la creación de sus Constituciones. Además, se da la construcción de un aparato administrativo burocrático, donde los funcionarios adquieren su cargo por su formación especializada, la adopción del derecho (de carácter racional-instrumental y no por dominio tradicional) (Weber, 2007) y con ello las garantías y obligaciones de la ciudadanía.

Con lo mencionado, se evidencia que la individualidad e intimidad comienzan a tomar forma como parte de lo privado, y esta esfera a su vez se relaciona directamente con espacios como: la familia, lo doméstico, lo económico, lo religioso; siendo aspectos en los que el Estado no puede intervenir, sino garantizar precisamente su desarrollo particular. Teniendo en cuenta que este proceso se vuelve un instrumento que beneficia a la clase burguesa con aspiraciones de maximizar su producción gracias a la independencia de lo económico, a la garantía de la propiedad privada y a los servicios que el Estado debe implementar.

Así, con la consolidación de lo particular, *lo público*, que es todo lo concerniente al interés colectivo, pasa a manos del Estado y a ser administrado por su aparato burocrático, ya que la población, al no poder administrarse a sí misma ni a su territorio, debe institucionalizar los intereses comunes. Pero hay que tener en cuenta que la extrema racionalización del aparato administrativo hizo que los canales de diálogo con la sociedad se cierran y se anulen, ya que el formalismo coarta la posibilidad de expresión, diálogo y organización espontánea de la sociedad.

La relación dicotómica entre público/privado reaparece con la separación del ámbito político y social, relación que ya se daba en la antigua Atenas y en la República Romana, sólo que ahora esta relación trae consigo otra relación dicotómica entre Estado/sociedad, separando todo lo privado como lo social y lo público como lo estatal, creando así dos ejes: “Público-político-colectivo-Estado y Privado-económico-particular-sociedad” (Cunill, 1997, pág. 27).

En torno a estos dos ejes se va construyendo una ciudadanía separada de la política y de lo público, ya que los individuos comienzan a ver al Estado como el conjunto de

instituciones administrativas, reguladoras (hasta cierto punto, sin influir demasiado en lo privado) y garantizadoras de los servicios y derechos, es decir, no se ve al Estado como esta estructura del que los ciudadanos forman parte, en la que podemos aportar, que debe estar en constante retroalimentación y en la que debemos incidir.

Al tener representantes la ciudadanía no tiene acceso directo a las decisiones de interés público, no se cuestiona que temas son o no públicos y tampoco busca soluciones a las problemáticas colectivas, ya que para eso están los representantes o intermediarios que velarán por los intereses de todos. Así, la participación ciudadana en lo político y en lo público se reduce a la elección de representantes, y a otros beneficios como votación en referéndum o revocatoria de mandato. Pero, hay que señalar, que pese a la participación reducida que tiene la ciudadanía en lo político y lo público, esta participación ha sido un derecho que se ha conseguido a lo largo del tiempo y con muchas reivindicaciones sociales. En un principio las votaciones eran solo destinadas a los burgueses propietarios (excluyendo a los no propietarios), después solo a los hombres blancos (excluyendo a los esclavos), posteriormente solo a los hombres (excluyendo a las mujeres) y finalmente el voto es universal (excluye a los menores de edad, en algunos casos a los discapacitados y a los privados de libertad) sin discriminación de raza, etnia o sexo.

Para el siglo XX, se comienza a visualizar la crisis de la democracia representativa. Por un lado surge la problemática de la corrupción, ya que lo político se ha ido entrelazando con intereses económico, y se ha creado una elite de poder que gobierna por intereses personales o de clase, esto se da en todas las instancias de poder (ejecutivo, legislativo y judicial), en las instituciones burocráticas y los espacios más relacionados con la ciudadanía, como: partidos políticos, asambleas, parlamentos, los medios de comunicación (que son los espacios donde se crea la opinión).

Por otro lado, los grupos económicos aprovechando la corrupción política, se apoderan de un discurso que condena al Estado y promueve la reducción de la intervención del mismo en todas las esferas sociales, sobre todo en la económica. Este reduccionismo del Estado ha creado una desigualdad socio-económica y una falta de garantías legales para la población (sobre todo en temas relacionados con lo económico, como: lo laboral, el seguro social, etc.)

También, se evidencia la ineficiencia de algunos gobiernos, esto se objetiva en la mala inversión, en la falta de servicios y presupuesto público, y en los pésimos resultados que tiene los proyectos, programas y políticas públicas.

En este contexto, lo político y lo público no solo se convierten en un ámbito apartado y desvinculado de lo social que incumbe solo al Estado, sino que, debido a la ineficiencia de la administración pública el ámbito político y público se desvaloriza y pasa a tener una connotación negativa, que lleva a la ciudadanía a ver de mejor forma la idea de privatización de *lo público* con el objetivo de generar una mejor administración de los intereses colectivos. Así, los temas políticos pasan a ser un elemento de poca importancia, y son tomados en cuenta solo cuando afectan al ámbito de lo económico.

Sin embargo, pese al desinterés en lo público surge la organización social y con ello la creación de movimientos, asociaciones, ONG's, etc; grupos interesados en incidir en problemáticas colectivas, en las que la mayoría de la ciudadanía ha perdido interés. Estos grupos se organizan con el objetivo de mostrar problemáticas que no están visibilizadas y que atraviesan lo social, como: temas de género, sexualidad, la pobreza, la violencia, etc, siendo estos temas privados que necesitan ser sacados a espacios públicos y discutidos por la colectividad, ya que se debe tener una aceptación y concientización social de la problemática; a más de esto son temas que deben encontrar cabida en el Estado, en la medida en que necesitan garantías legales.

1.1.1.1. Definición y Conceptualización de participación ciudadana.

Como se ha visto *lo público* se va institucionalizando con el proceso de instauración y construcción de la democracia, por lo que la participación ciudadana también se ha moldeado a los diferentes momentos políticos con el objetivo de no perder su relación con el Estado, con lo político y con lo que concierne al interés común. En esta medida, *lo Público* y la participación ciudadana se vuelven dos aspectos correlacionados, ya que tanto la institucionalización de lo público ha moldeado a la participación, como la participación ciudadana ha generado procesos de publicación.

Antes de describir la conceptualización de «participación ciudadana», es necesario explicar el significado del término, para lo cual se definirá las dos palabras que conforman

el término por separado. Primero, como menciona Sartori, cuando hablamos de *participación* nos referimos a “*ser parte y tomar parte de algo*, es decir, tener auto movimiento y no heteromovimiento (por otra voluntad)” (Sartori, 1988, pág. 153).

Segundo, cuando hablamos de ciudadanía nos referimos a los miembros de una sociedad determinada que poseen derechos y obligaciones frente al Estado, a las instituciones y a la sociedad, otorgando así al individuo un rol, una función y una condición social y política. La ciudadanía se define por derechos y obligaciones (civiles, políticas, tributarias, etc.), es decir, la ciudadanía es parte de la esfera pública y política; en esta medida, cuando la ciudadanía se organiza, reclama, marcha, etc, no podemos deslegitimarla por decir que está haciendo política, como si fuera un acto negativo, primero porque la política es algo inherente a la ciudadanía y segundo porque el hacer política no es solamente pertenecer a una ideología sino el interesarse en cosas de interés común.

Pero hay que tener en cuenta que la ciudadanía es un proceso social que ha ido experimentando cambios, por ejemplo, en la antigua Grecia no todas las personas que habitaban la polis eran parte de ella en el ámbito político y público, ya que las mujeres, los esclavos y los metecos no podían tomar partido en las asambleas públicas. Para el siglo XX se consolida el sufragio universal que confiere tanto a las mujeres y a los ex-esclavos derechos político y la pertenencia a esa esfera pública.

En base a esta explicación cabe la pregunta: ¿Las personas son solo ciudadanos o sujetos políticos cuando están legitimados y amparados por una Constitución y por las leyes? la respuesta es sí, pese a estar en desacuerdo, ya que las personas no pueden ser considerados como ciudadanos (con derechos cívicos, económicos y políticos, y obligaciones) hasta no estar legitimados por las leyes. Sin embargo, esto no quiere decir que las personas no pueden tener ideas o actos políticos sin ser considerados ciudadanos, ya que los movimientos sociales, sindicatos, etc. han luchado por conseguir tener igualdad y algunos derechos que se les han negado.

En la actualidad la ciudadanía es considerada un derecho universal para todas las personas que nacen en las diferentes naciones, ya que al momento de nacer cada sujeto es parte de esa sociedad y automáticamente conlleva responsabilidades y derechos. Cuando se

da esta legitimación no solo se entrega a los miembros de la sociedades deberes y derechos, sino que le das un poder político de decisión, participación y acción sobre lo público.

Por lo que, la participación ciudadana es el acto en el que los miembros de una sociedad, con sus deberes y obligaciones, son parte y toman parte activa en la estructura política y en temas de interés común. Como ya se ha mencionado la participación de la ciudadanía nace en el proceso democrático de la antigua Grecia donde la participación ciudadana se origina como una actividad constituyente de los sujetos sociales y políticos, que son miembros de una sociedad determinada. Por ello, la participación ciudadana va acompañada tanto del proceso democrático como del proceso de construcción y adopción de una ciudadanía, proceso que ha sido paulatino.

Es decir, para que la participación ciudadana tenga cabida necesita de un contexto democrático, de la consolidación de la ciudadanía y de la publicación de sistema político. Esto es importante señalar, ya que, como ya se mencionó anteriormente, en el siglo XX se visibiliza la falta de representación en el sistema político, las limitaciones que los gobiernos tienen para administrar *lo público* y las desigualdades; todo esto va generando una falta de confianza en los representantes, movimientos y partidos políticos, que representaban interés colectivos ahora representa intereses particulares, con estos elementos comienza la crisis de la democracia representativa.

En este contexto, en los años 60's nace en Europa el movimiento de participación ciudadana, que busca un proceso de interpenetración entre el Estado y la sociedad (Cunill, 1997). En la década de los 80's, específicamente en América Latina, se crean dos estrategias gubernamentales que buscan generar una "incidencia" de la sociedad sobre el Estado. Por un lado, lo que Nuria Cunill llama "pluralismo integrativo funcional", el objetivo de esta estrategia es que los diferentes actores con sus diferentes visiones intervengan en la construcción de políticas públicas; sin embargo, la problemática de esta estrategia es que estos procesos son utilizados más bien para legitimar agendas políticas previamente diseñadas, es decir, los actores sociales no generan realmente una incidencia política porque sus opiniones son solo escuchadas, más no integradas en la agenda política. Por otro lado, se encuentra la "transferencia de la gestión" que es la transferencia de

servicios públicos a la sociedad civil para que sea ella quien la administre. El problema que surge son las privatizaciones y el corporativismo de los servicios públicos.

Estas estrategias se dan en un contexto de minimización del Estado y de implementación de políticas de ajuste, creándose una exclusión social y dando la ilusión de una inclusión política (Cunill, 1997). Pero, el problema de estas estrategias es que despolitizan a la participación ciudadana y crea ciudadanos que se hagan cargo de funciones burocráticas más que de iniciativas políticas.

Por otro lado, Nuria Cunill menciona que la década de los 90's se caracterizó por dos tendencias: las reformas constitucionales, que dan formalidad a elementos que aseguran una democracia directa (referéndum, iniciativa popular y revocatoria del mandato), y que están amparados por la Constitución. Y por otro lado, la descentralización del poder y recursos que eran administrados por el gobierno central (Cunill, 1997) y con ello la creciente organización de los gobiernos locales.

Tanto los elementos de la democracia directa, como el sufragio que caracteriza a la democracia representativa y las nuevas estrategias que aparentemente buscan la participación ciudadana (el pluralismo integrativo funcional y la transferencia de la gestión), buscan dar un nivel de poder a la ciudadana en los asuntos políticos y públicos. Sin embargo, hay que tener en cuenta la reflexión que Nuria Cunill hace al respecto, ella menciona que: se da la idea falaz de que el ciudadano actúa sobre sí mismo por medio de las leyes (Cunill, 1997), es decir, el sistema legal y político nos hace creer que tenemos cierto nivel de poder y decisión, cuando en la práctica son las instituciones públicas, la burocracia, los representantes y las estrategias políticas que manejan *lo público*.

Además, hay que tener en cuenta que todos los elementos nombrados anteriormente son considerados como mecanismos para el ejercicio de la participación ciudadana en lo político y lo público; sin embargo, todos estos elementos carecen de un factor que es determinante para identificar una verdadera participación ciudadana, y es la deliberación, que posteriormente genera acuerdos. Este es un factor importante, ya que la participación ciudadana debe tener en cuenta la diversidad de la sociedad, y que en todo encuentro de diversidades pueden existir desacuerdos, que no es una limitación para construir metas

conjuntas, sino más bien un elemento que aporta a la creación de un proyecto social incluyente.

Después de haber situado los procesos de construcción y cambios de la “participación ciudadana” es necesario conceptualizar el término. Para lo cual se ha tomado la propuesta de Nuria Cunill, ella menciona que:

La participación ciudadana se refiere a la participación política (reconocer la existencia de intereses públicos), pero se aleja de ella en dos sentidos: primero, porque no es una participación mediada por partidos políticos; segundo, porque no es la participación política que elige autoridades políticas. Más bien la participación ciudadana expresa la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas (...) con el objetivo de fortalecer la esfera pública; acto que no supone una relación expresa y menos directa con el Estado (...) sino que no lo penetra. Y hay que tener en cuenta que se aleja tanto de la participación popular como de la participación comunitaria (desarrollo comunitario, es decir, busca cambios inmediatos en las condiciones de vida a nivel comunitario) (Cunill, 1997, pág. 74). Además, la participación ciudadana tiene a la deliberación como uno de sus elementos más importante. (Cunill, 1997, pág. 97)

Esta definición es importante por cuatro aspectos. Primero, al decir que la participación ciudadana se refiere a la participación política, entendiendo a la política como el espacio donde confluyen problemáticas que atañen a toda la sociedad, se muestra que el objetivo de la organización no tiene solo fines particulares.

Segundo, otra de las consideraciones importantes es que así como la participación ciudadana se aproxima a un tipo de participación política, también se aleja de ella en el sentido en que no es una participación que se vincule a partidos políticos o a una ideología determinada, tampoco es una participación que solo se vea en época de elecciones. Con esto se rompe la idea clásica de que el sufragio es sinónimo de participación e incidencia política, y que solo se puede dar en estos espacios, o que son los espacios formales para la participación en lo público y en la política.

Tercero, este concepto muestra el objetivo de la participación ciudadana, que es la incidencia en lo público, para lo cual esta participación debe tener una influencia en las instituciones públicas, es decir, tener una relación directa con el Estado; sin embargo, para que exista esta relación la participación debe tener autonomía, ya que la participación ciudadana no puede penetrar las instituciones públicas porque de lo contrario se

burocratizaría. Por lo que el deber del Estado y sus instituciones es garantizar los espacios de organización de la ciudadanía libres y autónomos, además de asegurar que la ciudadanía tenga realmente voz y decisión.

Cuarto, como se mencionó anteriormente, uno de los aspectos de importancia es el tema de la deliberación, siendo este el camino para la construcción de *lo público*, y para la publicación y democratización de lo político. Este elemento asegura que la diversidad de ideas, opiniones o propuestas sean escuchadas y retroalimentadas.

1.1.2. Limitaciones de la democracia y con ello los obstáculos a los que se enfrenta la participación ciudadana.

La participación ciudadana es un acto político que esta interrelacionada con un modelo democrático; sin embargo, con ello no se quiere decir que si hay democracia hay participación ciudadana. Teniendo en cuenta el concepto de participación ciudadana que se ha definido en la anterior subdivisión, y dejando de lado la idea de participación ciudadana se objetiva en elementos de la democracia directa (plebiscito o referéndum y revocatoria de mandato).

Por lo que, el objetivo es mostrar la importancia de que en toda democracia existan canales de dialogo, deliberación e influencia de la ciudadanía sobre lo público. Por ello es de importancia evidenciar cuales son los obstáculos teóricos y prácticos de la democracia, y con ello visualizar de qué forma o en qué espacios la participación ciudadana puede tener cabida. Para lo cual en la presente subdivisión se tomará principalmente el análisis de Gustavo Bueno y Giovanni Sartori.

En la actualidad, la democracia es el orden político más generalmente aceptado, el más ejercido y el más sobrevalorado a nivel mundial. La mayoría de ciudadanos promedio de cualquier país con o sin esta forma de gobierno no pondrían en duda su eficiencia, y es algo obvio considerando las formas de gobiernos dictatoriales, autoritarios y fascistas que han puesto a la humanidad en estados de violencia, sumisión y muerte en nombre de defender “lo público” y el “bien común”. Con esto no quiero decir que gobiernos elegidos y nombrados legítimamente democráticos no puedan generar los mismos estados de violencia y autoritarismo u ofrecer defender lo público y el bien común cuando en realidad favorecen

a los interés de grupos particulares que ostentan el poder económico; sino que es precisamente toda la carga ideológica y valorativa que este concepto lleva, que al ser un modelo que ofrece estabilidad, paz, igualdad, libertad, tolerancia, respeto, etc., aunque muchas veces no se cumpla, la humanidad no lo cuestiona.

Esta actitud no cuestionadora y más bien sacralizada de la democracia como el mejor modelo de gobierno o el último estadio de desarrollo político es lo que Gustavo Bueno denomina “fundamentalismo democrático”, es decir, idealizar las nociones tradicionales de democracia, como: libertad, igualdad, solidaridad (fraternidad), división de poderes, parlamento, gobierno del pueblo, etc. (Bueno, 2010); cuando en la realidad vemos, como indica Giovanni Sartori, que hay un desfase entre los hechos y el nombre, es decir, toda la carga ideológica de lo que *debería ser* no se corresponde con lo que *es* (Sartori, 1988). Cuando se ve este desfase salen a la luz las limitaciones que la democracia tiene y se pone en cuestionamiento los elementos de la misma; estos cuestionamientos pueden darse en dos sentidos: puede cuestionar el procedimiento (elecciones, votaciones, candidatos, etc.) o puede cuestionarse el ideal (libertad, respeto, tolerancia, etc.).

Antes de continuar es importante, aunque sea un tema comúnmente conocido, exponer la definición de *democracia* que la mayoría de gente conoce. El término *democracia* etimológicamente proviene del griego *demokratia* »*demos*=pueblo y *kratos*=poder« que se entiende como “*poder del pueblo*” o “*gobierno del pueblo*”. Como se ha mencionado, esta terminología se origina en el contexto histórico de Atenas del siglo V a.C. donde las decisiones sobre intereses públicos las tomaba el pueblo en audiencias públicas. Es decir los ciudadanos administraban *lo público* sin ningún intermediario o representante, lo que en la actualidad se denomina “democracia directa”, que es un modelo de democracia que sigue los parámetros de la democracia ateniense. La democracia directa se contrapone a la “democracia representativa” que es el modelo político basado en una Constitución y en la elección de un gobernante que administra y representa los interés públicos a nombre de todo el pueblo que lo eligió y legitimó su poder, siendo este el orden político que se ejerce en la mayoría de Estados actuales.

A partir de este definición tradicional se evidencia que una de las principales limitaciones de la democracia es su propia definición, ya que el concepto y la terminología

se originan en un contexto histórico y social totalmente diferente al actual, en el cual la cantidad de población era reducida, por lo que los ciudadanos podían ejercer su poder directamente; actividad que actualmente denominados “democracia directa”, uno de los mejores ejemplos de su ejecución son las asambleas de los cantones suizos. El problema que se evidencia es que obviamente las democracias actuales parten de la definición tradicional de democracia, en la que en la práctica realmente la administración de lo público lo hacían los ciudadanos; mientras que ahora la democracia se refiere a un sistema representativo, donde debe existir un gobernante, al cual el pueblo lo elige y le da el poder para gobernar y administrar lo público en nombre de la mayoría. Es aquí donde ve el desfase entre la definición y el objeto.

Además, otro de los problemas es que pese a visualizar este desfase se mantiene la ilusión democrática (Bueno, 2008), donde creemos tener el poder de decisión sobre el mejor candidato, cuando en la práctica desconocemos por completo sus propuestas y nos guiamos más por la demagogia. En lo cotidiano, en los discursos políticos y en los medios de comunicación se mantiene la idea de que es el pueblo el que manda, solo por elegir de entre algunos candidatos, este acto de elección es considerado un “gobierno del pueblo”.

Al cuestionarnos acerca del cumplimiento de los elementos que caracterizan a la democracia, salen a la luz las limitaciones que tiene este modelo político. Para describir estas limitaciones se ha tomado la clasificación que hace Gustavo Bueno acerca de los dos momentos de la democracia: el tecnológico o procedimental y el ideológico, con el objetivo de categorizar de mejor manera las causas de tales limitaciones.

Por un lado, en lo tecnológico tenemos todo el proceso concreto de la democracia, es decir, leyes, partidos políticos, candidatos, discursos, debates, urnas, propaganda electoral, etc. Hay que tener en cuenta que lo tecnológico objetiva lo ideológico, por ejemplo: en las leyes se puede ver como los ideales se garantizan o no; o los ejes que las normas toman en cuenta, como en el caso de la igualdad, si es igualdad social, política, económica, etc. Por lo tanto, lo tecnológico y lo ideológico son aspectos constantemente relacionados e influenciados el uno del otro, sin embargo, se ha separado estos dos aspectos para comprenderlos de mejor forma.

Con esta observación se ve que el tipo de participación ciudadana que se utiliza en la presente disertación (vista como acción en lo público y acción deliberación) encuentra su limitación en la medida en que no está garantizada legalmente, ya que la participación política que la ley garantiza es: el voto, la revocatoria de mandato, el referéndum y la iniciativa popular. Pero por el hecho de que se vote por uno u otro candidato no se asegura que la ciudadanía tenga un papel activo en la política, ni que todas las opiniones, cuestionamientos e ideas sean escuchadas, ni siquiera se asegura que la gente vote con responsabilidad. Es decir, no solo porque la gente vote ya está agotando su derecho político y ciudadano porque hay un conjunto de factores que influyen en el voto para que este acto no sea realmente un acto en el que se decida a conciencia por el destino de un país.

La democracia representativa nos hace creer que el voto es un acto de poder del pueblo por el hecho de tener la libertad y la oportunidad de elección, sin embargo, esto no crea una incidencia directa en *lo público*, por lo que en la presente disertación se ve al voto como un acto necesario más no suficiente.

Otra de las limitaciones de la participación ciudadana en el momento tecnológico es el cumplimiento de los objetivos que tienen los elementos de la democracia directa (referéndum y revocatoria de mandato), ya que, como menciona Nuria Cunill, se ha visto que estos elementos que deben garantizar a la ciudadanía una influencia en lo público, en la práctica son más utilizados por grupos de poder políticos o económicos que por la ciudadanía. Por lo que no basta con que un tipo de “participación ciudadana” esté amparada en la ley, sino que existen otros factores que influyen en su utilización. Por ejemplo, el tema del referéndum o la iniciativa popular necesita de la educación y de ciertos niveles de conocimientos de las personas que quieran hacer uso de estos derechos, lo que hace que solo grupos con más ilustración los usen y lastimosamente son grupos que ostentan poder e interés particulares.

Por otro lado, en lo ideológico se agrupan todos los elementos valorativos que la democracia ha ido adoptando a lo largo de la historia, como: libertad, igualdad, solidaridad (fraternidad), derechos humanos, respeto, etc. Si bien se puede poner en cuestionamiento cada una de estas ideologías, por ejemplo: se puede cuestionar a la igualdad, ya que cuando hablamos de igualdad es necesario preguntarnos ¿de qué clase de igualdad hablamos?

igualdad política, igualdad económica, igualdad social (género, servicios, etc.), igualdad jurídica, etc. Si hablamos de igualdad política suponemos que todos tenemos el derecho de reclamar o estar inconformes ante temas de interés común; pero se ha visto que los gobiernos más bien responden con violencia ante la crítica.

Podemos seguir criticando cada una de las clasificaciones de igualdad, y a su vez cada uno de los elementos de la democracia, pero sería una tarea infinita. Lo que se quiere mostrar es la ambigüedad de cada ideal, en la medida en que si hablamos de libertad, por ejemplo, se debe especificar de qué tipo de libertad estamos hablando y de las garantías que esta ideología tiene en la práctica. En este escenario la participación ciudadana (vista como acción en lo público y acción deliberación) encuentra sus limitaciones en la medida en que muchas veces se queda en el ideal y no encuentra espacios o procedimientos reales para su realización.

Además, los elementos que influyen para que exista participación tampoco se ven garantizados. Por ejemplo, para que exista participación debe existir cierto nivel educativo e igualdad económica entre la ciudadanía, unos tienen mucho y otros no tienen nada. Por lo que la preocupación de la gente es buscar que comer, más que participar en lo político y en lo público. Además, no podemos hablar de participación ciudadana si la libertad por la que se lucha es una libertad de adquisición de bienes, más que una libertad de crítica y vigilancia política.

Para finalizar con esta subdivisión hay que resaltar que la “democracia representativa” es el resultado de todo un proceso histórico que ha mantenido algunos elementos originarios, como: la idea de que la democracia es el gobierno del pueblo o que la soberanía sobre el Estado es ejercida por el pueblo. Pero también ha tenido que adoptar nuevos elementos, al ser imposible el ejercicio de la “democracia directa” en Estados con gran cantidad de población, estos nuevos elementos son: elecciones de candidatos, votaciones, propuestas políticas, etc.

En esta medida se debe tener claro que en la actualidad el nombre *democracia* no puede referir a las prácticas de la democracia ateniense donde era el pueblo que gobernaba sin intermediarios. Teniendo esta idea en mente, lo que se busca es exigir métodos para la

participación y canales de dialogo concretos; dejando de lado la ilusión democrática de que por medio del voto se agotada la participación política, como menciona Gustavo Bueno, el voto es un rito que legitima el mito de la democracia, porque no importan que no creas en la democracia, ya que al Estado y su burocracia lo que le interesa es que cumplas con la ley (Bueno, 2010).

1.1.2.1. Concepto de democracia y posibles soluciones a sus limitaciones.

Pese a las limitaciones que se han encontrado en el concepto de *democracia*, el objetivo de la presente disertación no es proponer cambiar el término *democracia* por otro como propone Dalh acerca de las “*poliarquías*”. Más bien se quiere mostrar que el término *democracia* no es una idea que remite a un objeto, sino un proceso histórico que se ha ido moldeando, que las sociedades lo han ido construyendo y que lo han mantenido, ya sea por la carga ideológica positiva que representa o porque sus ideales nos mantienen en una “ilusión democrática”. Por esto, más que rechazar el término se busca tener un concepto coherente con la realidad que nos permita entender a este modelo político y en base a esto actuar. Para lo cual se ha tomado el concepto de *democracia* que propone Giovanni Sartori y Gustavo Bueno.

Por un lado, Giovanni Sartori menciona que la democracia debe ser concebida como un proyecto, pero no como un proyecto dado que se lo debe poner en ejecución, sino como un proceso de retroalimentación y de una reflexión analítica sobre los logros que no se previeron o los que no resultaron, todo esto en pos de un objetivo (Sartori, 1988). Es decir, que la democracia es un proceso en construcción que no se ha agotado, y que tampoco es un proyecto pre-escrito que solo deba ponerse en ejecución, sino más bien un proyecto que están en constante cambio. A continuación se citará una idea que se acerca al concepto de democracia:

Las democracias son Estados-plan donde los fines se determinan vía proceso democrático y a medida que el procedimiento democrático avanza. De ello se deduce que la democracia está especialmente abierta y depende de la tensión entre hechos y valores (...) por lo que a pesar de su inexactitud descriptiva nos ayuda a mantener ante nosotros el ideal: lo que la democracia debería ser (...). Por ello el problema de definir a la democracia, ya que hay que considerar tanto lo descriptivo como lo prescriptivo (...). Por lo que la democracia resulta de la interacción entre sus ideales y su realidad, el empuje del deber y la resistencia del es,

donde el ideal democrático no define la realidad democrática y viceversa (Sartori, 1988, pág. 27)

Es decir, que la democracia es tanto el idealismo que tenemos de ella (libertad, igualdad, fraternidad, respecto, tolerancia, etc.), como todo lo que lo que es en la práctica (leyes, normas, políticas, programas, votaciones, elecciones, etc.); pese a que en la realidad se puede dar intolerancia hacia la diversidad, desigualdades económicas, etc, la gente continua manteniendo el ideal democrático. El problema de estos ideales es que son utilizados en discursos políticos y muchas veces por demagogos que buscan simpatizar más que tratar de realizar los ideales democráticos. Creo que esta definición es importante porque nos muestra una situación real, es decir, aunque las contradicciones de la democracia son evidentes las sociedades todavía luchan y actúan en base a esos ideales democráticos, como menciona Sartori la democracia debe su existencia a sus propios valores.

Por otro lado, Gustavo Bueno menciona que la *democracia* no es un término unívoco del que se puede hablar en singular, es decir, no es *la democracia* sino *las democracias*, ya que no hay una receta generalizada que todas las sociedades deben seguir, sino que más bien hay diferentes construcciones que cada sociedad ha hecho en función de su contexto. Por ejemplo, Gustavo Bueno menciona, que las democracias populares como la de Cuba no son consideradas como democracias pero que se percibía que el funcionamiento del país funcionaba como democracia en el sentido en que: habían reuniones del pueblo, votaciones, elecciones, etc. aunque los jefes pertenecían a otro orden. (Bueno, 2010).

Esta idea es importante en la medida en que nos muestra a una democracia que se modifica en cada sociedad, y nos advierte que no puede haber ni instituciones exterior, ni otro país, ni otro gobierno, ni otra sociedad que nos diga si nuestro país es o no democrático, solo por no seguir los mismos parámetros, las mismas políticas, las mismas leyes, etc.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que para que un modelo político sea considerado democrático debe tener ciertos parámetros generales propios de este orden político, y lo que cambiaría es como cada sociedad lo acopla a su realidad. Uno de estos parámetros es la

definición de democracia que propone Gustavo Bueno acerca de la libertad de una sociedad respecto de otra, que sería una característica inherente de todas las democracias.

En base a la anterior idea Gustavo Bueno nos sitúa en un escenario gráfico acerca de lo que son las democráticas, él menciona que:

Por democracia podemos entender el atributo de una sociedad que decide sus programas, sus planes, sus políticas, etc, de un modo libre y soberano; entendiendo libre como autonomía de coacción con respecto a otras sociedades e instituciones exteriores a ella. Una sociedad no es democrática si sus normas, políticas, leyes, etc, es decir, todas sus decisiones no están dadas por ella misma, y depende de otras sociedades. (Bueno, 2011)

Hay que añadir a esta definición que la sociedad no solo debe tener libertad frente a otras sociedades o instituciones exteriores a ella, sino también al interior de ella en la medida en que debe tener autonomía de decisión frente a grupos de poder económicos. Por otro lado, se ha tomado esta definición porque creo que es uno de los mejores atributos para definir a la democracia desde un sentido gráfico y específico. También es un concepto de importancia porque nos desplaza de la noción de pueblo, que tanto Sartori como Bueno lo critican por ser un concepto oscuro en la medida en que el término *pueblo* refiere a algo metafísico a un todo orgánico y abstracto que ya no se puede poner en evidencia en la realidad actual, nos desplaza a la noción de sociedad que refiere a la diversidad, a la diferencias, a lo heterogéneo.

Además, Gustavo Bueno indica que el término “democracia” debe referir solamente a un aspecto político, ya que en la actualidad se da el adjetivo de “democrático” a cualquier sustantivo sea o no de descendencia política, por ejemplo: ciencia democrática, economía democrática, etc Por lo que el adjetivo “democrático” solo debe referir a categorías políticas, como: parlamento democrático, ejército democrático o incluso presupuestos democráticos (Bueno, 1997). El origen de colocar este adjetivo a cualquier clase de sustantivo es porque lo “democrático” hace referencia al proceso de votación donde ganan la mayoría. Sin embargo, Gustavo Bueno menciona que no porque el proceso de votación se haga llamar “democrático” porque un resultado gana por la mayoría quiere decir que el resultado al que se llegue sea democrático, ya que el resultado puede ser antidemocrático, por ejemplo: si el parlamento por mayoría absoluta aprueba una Constitución donde las

elecciones consecutivas de representantes deben llevarse cada 50 años. Además, menciona que:

El hecho de que una resolución haya sido adoptada por mayoría absoluta de la asamblea o por un referéndum acreditado, no convierte tal resolución en una resolución democrática, porque no es tanto por su origen (por sus causas), sino por sus contenidos o por sus resultados (por sus efectos) por lo que una resolución puede ser considerada democrática...porque no solo incide en lo político, sino en la propia sociedad política. (Bueno, 1997)

Con esta idea surge nuevamente la problemática de la representación, ya sea por la cantidad de la población o porque la misma carece de conocimientos técnicos para crear políticas o proyectos es que las decisiones políticas y publicas se han dejado en manos de la burocracia, la misma que por diferentes factores ha caído en crisis. Por eso en base a las limitaciones de la democracia, que se las ha clasificado según los dos momentos de la democracia que menciona Gustavo Bueno (tecnológico o procedimental y el ideológico), se ha tomado algunas consideraciones que propone Giovanni Sartori con el objetivo de encontrar algunas soluciones.

Primero, con respecto a las limitaciones técnicas o procedimentales que se refiere a los elementos objetivos de la democracia (leyes, normas, votaciones, etc.), se ha tomado la consideración que Sartori hace acerca del tema de las mayorías. Cuando hablamos de *la mayoría* pensamos inmediatamente en la noción de *pueblo* y desde un aspecto político se iguala al *pueblo* con *mayoría absoluta* (pueblo=mayoría absoluta o totalidad orgánica), por ejemplo, cuando en época de elecciones un candidato gana por la mayoría se habla de que el pueblo lo eligió y deja de lado a la minoría que escogió la otra opción como si no fuera el pueblo. Esta noción de equiparación ha hecho que tanto el término *pueblo* como *mayoría* sea mal utilizado por la demagogia y en general por gobiernos que han ejecutado leyes y políticas perversas con la justificación de que fue una elección tomada por la mayoría o por el pueblo, lo que se denomina “voluntad popular”. Por esto es que Sartori menciona que más bien a lo que se debe apuntar es a tener un gobierno de “mayoría limitada” por los derechos de las minorías (Sartori, 1988), pero debe ser un derecho tanto garantizado en la ley como en la práctica. Esta denominación de “mayoría limitada” se lo puede acoplar a los distintos elementos políticos, es decir, tanto en el proceso de elecciones y votaciones de representantes, como a nivel de las políticas públicas, leyes, etc.

Segundo, con respecto al momento ideológico que se refiere a la libertad, igualdad, solidaridad, respeto, tolerancia, etc, es decir, toda la carga valorativa que encuentra tanto ambigüedad en la teórica como limitaciones en la práctica, se ha tomado la propuesta de Sartori acerca de la creación de Comités. Los Comités son espacios de organización y deliberación, o lo que Nuria Cunill llama participación ciudadana, como una de las soluciones a las limitaciones ideológicas, ya que es en ella que encontramos la construcción de lo público y de los intereses colectivos, y con ello la construcción de estos ideales. Como menciona Gustavo Bueno, las sociedades tienen el derecho y la obligación de construir sus democracias en base a sus contextos históricos y sociales, y sin estar obligadas a seguir una receta generalizada e impuesta; obviamente tomando en cuenta parámetros democráticos generales, que sería las ideologías propias de las democracias. Por lo tanto, cada sociedad debe encontrar los métodos, los elementos, las delimitaciones, etc. para hacer efectivos los ideales democráticos.

1.1.3. Elementos para la realización de un tipo de participación ciudadana.

Como se ha visto la participación ciudadana es una acción socio-política que se ha ido moldeando de acuerdo a los contextos históricos y sociales, ya que va a la par con la construcción de los diferentes tipos de democracia que cada sociedades pueden formar; es decir, hay sociedades donde es posible una democracia directa, pero otras donde simplemente es imposible pensar en una sociedad autogobernada, y opta por una democracia representativa. Sin embargo, la problemática es precisamente la crisis en la que ha caído la democracia representativa, por lo que la participación ciudadana se muestra como un instrumento necesario que cada sociedad debería adoptar.

El objetivo de la siguiente subdivisión es mostrar algunos elementos que hacen a la participación ciudadana un instrumento realizable. Para esto se ha tomado los elementos que propone Nuria Cunill. En principio se mostrará la problemática que presentan las ambigüedades relacionadas a la participación ciudadana y luego mencionar los posibles elementos para la construcción de un tipo de participación ciudadana.

Nuria Cunill menciona que hay ambigüedades ideológicas y teóricas en el discurso relativo a la participación ciudadana. Por un lado, está el tema de los efectos duales de la democracia directa, siendo la democracia directa uno de los modelos políticos “ideales” que se busca alcanzar, además, es el modelo en el que la participación ciudadana se ve totalmente garantizada. Por otro lado están las ambigüedades de la participación ciudadana en función de la igualdad política y la deliberación pública.

Con respecto a los efectos duales de la democracia directa Nuria Cunill señala que hay tres figuras que caracterizan a la llamada “democracia directa” (iniciativa popular, referéndum y revocatorio de mandato). El objetivo de estos elementos es el de dar a la ciudadanía mecanismos de participación en lo político; sin embargo, la autora menciona que en la práctica estas figuras han sido escasamente usados por el pueblo, ya que en la práctica estos mecanismos han sido utilizados por grupos de poder con algún interés particular o promovidos por grupos de profesionales con conocimientos técnicos. Por lo que estos elementos en la práctica no logran su objetivo, y más bien solo enriquecen discursos políticos que se jactan de contar con estos elementos para legitimar cualquier decisión.

Además, Cunill menciona que estos elementos de la llamada “democracia directa” no favorecen el fortalecimiento de los espacios públicos, no garantizan la protección de las minorías y no promueven la deliberación pública como fundamento de la participación ciudadana y política (Cunill, 1997). A continuación explicaremos el porqué.

Por un lado, tomando en cuenta el concepto de participación ciudadana que propone Nuria Cunill, en la que muestra que la participación ciudadana es un acto de empoderamiento y construcción de lo público mediante la deliberación, estos elementos que caracterizan a una “democracia directa” no tendrían cabida como un modelo que origina la participación ciudadana, ya que:

Primero, en el caso de la iniciativa popular su objetivo es que la ciudadanía se organice, ya sea para la construcción de la propuesta o para la recolección de firmas. Sin embargo, esto no asegura el fortalecimiento de los espacios públicos, ni la confluencia de ideas, donde la ciudadanía aprende de temas públicos y políticos, se empodera de ellos y se

retroalimenta. Si no hay estos espacios estamos suponiendo un nivel de conocimiento y de recursos (de todo tipo) homogéneo, es decir, que toda la ciudadanía tiene las mismas capacidades y herramientas; cuando en la práctica precisamente uno de los problemas es la desigualdad socioeconómica, lo que lleva al hecho de que solo ciertos grupos con poder económico o intelectual utilicen estos elementos.

Segundo, los elementos de la democracia directa pueden lesionar los derechos de las minorías porque el mecanismo de consulta sobre asuntos públicos es mediante un voto, donde el resultado depende del que más voto tenga, es decir, gana la mayoría y deja a las minorías desprovistas del derecho a ser escuchadas; lo que Sartori llama la “tiranía de las mayorías”.

Finalmente, los elementos de la democracia directa no fortalecen la deliberación, ya que en el caso del referéndum por ejemplo solo se busca legitimar la solución a una problemática mediante el voto cuando es la tecnocracia la que decide cual es la problemática y su solución, es decir no hay una apertura desde las instituciones públicas para la construcción conjunta de lo público.

Con respecto a las ambigüedades de la participación ciudadana en función de la igualdad política y la deliberación pública, Nuria Cunill señala que para el siglo XX hay por lo menos dos vertientes que tratan el tema de la participación ciudadana, estas son: el modelo de “pluralismo integrativo” para la participación ciudadana en decisiones públicas, el control comunitario y la acción ciudadana en la esfera social por medio de la descentralización.

Primero, el modelo integrativo busca la diversidad en la representación social para lograr una mayor igualdad política, con el objetivo de tener una mayor eficiencia en las decisiones gubernamentales, ya que se quiere lograr una relación entre el Estado/sociedad y con ello una influencia de intereses de cada grupo dentro de la agenda de los gobierno, es decir, que cada grupo tenga su representación y se vea integrado en la toma de decisiones. Sin embargo, la problemática de esto es que se ve a la participación ciudadana como un acto de consulta acerca de alguna ley, alguna política, algún programa, algún proyecto, etc. Esta forma utilitaria de ver a la participación ciudadana nos lleva a una pugna entre la

participación consultiva y la resolutive. La primera busca legitimar decisiones puestas desde el gobierno; y la segunda busca compartir el poder y tener una injerencia directa en las decisiones (Cunill, 1997), es decir, que las agendas gubernamentales se construyan con la ciudadanía. En definitiva esta propuesta de “modelo integrativo” no busca problematizar temas de interés colectivo o generar diálogo y deliberación entre los actores.

Segundo, el control comunitario y la acción ciudadana en la esfera social por medio de la descentralización, también busca tener una incidencia directa en lo político y lo público por medio de la redistribución del poder. En base a esta idea surgen dos movimientos participacionistas: un grupo que busca tener participación dentro del Estado, pero esta penetración en el Estado, lo que supone la captación de la participación; y el otro que excluye toda posibilidad de relación con el aparato estatal, esto supone una total autonomía y una disminución en el grado de influencia sobre lo público, ya que no hay garantías de que sus propuestas sean escuchadas. Cunill menciona que estas propuestas lo que han hecho es abstraer los conflictos que se pueden dar al interior de la organización o entre la organización y la comunidad, debido a las diferencias de poder emanadas de los desniveles socio-económicos, ya que el estar dentro de la organización supone un mayor nivel de conocimiento (Cunill, 1997).

En conclusión, las ambigüedades que presenta la llamada “democracia directa” se fundan en una relación dicotómica entre Estado/sociedad, como menciona Nuria Cunill, esta relación dicotómica hace que todos los elementos de la democracia directa debiliten los procesos de democratización y afianzamiento de la esfera pública, más que reforzarlo (Cunill, 1997). La problemática se centra en el hecho de que los elementos de la democracia directa se han construido desde el Estado, con su administración tecnocrática y con una racionalidad instrumental que no permite la espontaneidad, ya que los elementos para una “participación” (iniciativa popular, referéndum y revocatoria de mandato) deben ser funcionales a un contexto social con un gran crecimiento demográfico. Por lo que el Estado ve a la participación ciudadana más como una herramienta que como un proceso complejo que requiere de trabajo y esfuerzo conjunto a largo plazo.

Con la explicación acerca de las ambigüedades que se dan alrededor de la idea de “participación ciudadana”, a continuación se mostrarán los elementos que propone Nuria Cunill para la implementación de un modelo de participación ciudadana.

Primero, uno de los elementos que hay que tener en cuenta para la implantación de la participación ciudadana es que esta actividad debe tener total autonomía y ser espontánea. Debe tener autonomía del Estado en la medida en que la organización ciudadana no puede originarse por iniciativa gubernamental ni institucionalizarse o burocratizarse, ya que si esto ocurre los fines, la metodología, las dinámicas y en definitiva el control de esta actividad la tendría la administración pública más que la ciudadanía, y de esta manera la participación ciudadana perdería su esencia. Además, hay que tener en cuenta que la participación ciudadana busca proponer, evaluar y finalmente tener una incidencia en lo público, por lo tanto en la administración pública; en esta medida si se llega a coartar la autonomía también se limita la crítica y la vigilancia por parte de la ciudadanía, lo que genera más bien una “despolitización” de la participación y de la ciudadanía (Cunill, 1997).

Sin embargo, pese a la anterior consideración, el objetivo no es excluir al Estado, por dos motivos: primero, porque al ser el Estado la estructura que garantiza derechos y servicios, lo que se busca es que la ciudadanía sea parte de la construcción de los medios que aseguren estas garantías, ya que si el objetivo sería excluir al Estado se puede caer en una anarquía de corporaciones. Segundo, otro de los papeles que juega el Estado en la relación con la sociedad civil y su empoderamiento de lo público es el moderador, es decir, se necesita al Estado como órgano que garantice los derechos para una participación diversa, deliberativa e igualdad política (Cunill, 1997), ya que en una sociedad, donde confluyen diferentes puntos de vista se necesita de una institución que regule, que acoja y que modere esta diversidad.

Por lo que la propuesta de Nuria Cunill es que se cambie la visión dicotómica entre la relación Estado/sociedad, y que la relación entre las dos sea complementario; pero estableciendo autonomía la una de la otra, es decir, que el Estado tenga autonomía con respecto a otras sociedades o instituciones externas a ella, y autonomía interna con respecto a grupos de poder. Por otro lado, que la sociedad tenga autonomía para su organización con respecto al Estado; y considero, que también debe tener autonomía con respecto a grupos

de poder tanto al interior de la sociedad en la que se organiza y autonomía con respecto a instituciones o grupos de poder externa a cada sociedad. Por lo que la participación ciudadana no es un tema que se debe dar o proponerse desde el Estado, si bien el Estado debe garantizar a la organización social, los canales de dialogo y garantizar que sus propuestas sean escuchadas y tomadas en cuenta, lo que no debe es imponer sus métodos.

Segundo, como se han mencionado, las propuestas para una democracia directa abstraen la problemática de la desigualdad socio-económica, lo que en los hechos trae una desigualdad política. Esta problemática influye en la participación ciudadana en todo sentido, ya que esta desigualdad influye tanto en la calidad de las propuestas como en la organización misma. Como Nuria Cunill menciona, el interés hacia la participación ciudadana es escaso y esto se debe a las “recompensas”, en dos sentidos:

Por un lado, en algunos casos la organización es voluntaria y sin remuneración, ya que los individuos tienen un interés en común con respecto a una problemática social que el Estado no lo ha resuelto, y buscan procedimientos o estrategias para lograr influir en las agendas gubernamentales; esto necesita tiempo, recursos, etc, algo que influye en el hecho de que las ciudadanos con bajos recursos no puedan organizarse o pierdan el interés. Además, hay que tener en cuenta que esta labor no percibe ninguna remuneración económica, lo que conlleva a que personas con bajos recursos prefieran dedicar su tiempo y energía a otras actividades con más beneficios.

Por otro lado, tomando en cuenta las anteriores consideraciones, hay otro factor que frena la organización y la participación, y es la falta de acogida de las propuestas, pedidos o demandas que los ciudadanos y las organizaciones hacen al Estado. Esto hace que cada vez haya menos ciudadanos dispuestos a participación, ya que no ven resultados; además, esta falta de acogida hace que la ciudadanía no quiera perder ni recursos, ni tiempo, ni energía en trámites burocráticos, haciendo más vulnerable a las personas con bajos recursos. En esta medida, para que pueda existir participación ciudadana, el papel del Estado debe ser el de garantizar la acogida de las propuestas, haciendo que la organización genere resultados; porque de lo contrario, por más que la participación este amparada en la ley, si no hay incentivos o probabilidad de que la ciudadanía sea escuchada la participación y la organización social se pierde.

Además, el Estado también debe respaldar la participación y las propuestas ciudadanas con recursos, ya sea con dinero o con personal (Cunill, 1997), ya que la mayoría de la ciudadanía no tiene los conocimientos técnicos ni los recursos; pero tiene las ganas y las intenciones de participar, de opinar o de proponer en temas comunes que se viven en lo cotidiano, y que al no tener espacios para compartirlos se invisibilizan.

Tercero, la idea anteriormente mencionada, nos lleva a la problemática de la horizontalidad del poder, ya que como hemos mencionado si de parte del Estado no se encuentra respuesta a las propuestas o no se garantiza el derecho a la participación ciudadana en temas políticos y públicos, simplemente la participación ciudadana se seguirá viendo como una herramienta que utilizan los gobiernos para legitimar sus decisiones. Es decir, no basta que en la ley se mencione que se garantiza el derecho a la participación, sino se especifica el grado de influencia o poder que puede tener, sino se garantiza que las propuestas sean escuchadas y acogidas o si no se aseguran procesos de deliberación ante las decisiones, ante la construcción de políticas públicas o programas.

Por lo que, a la participación ciudadana hay que darle un valor y un grado de poder político en las propuestas y decisiones, para que realmente se garantice la participación ciudadana como un acto de construcción y empoderamiento de lo público.

Cuarto, Nuria Cunill menciona que en el ámbito social las ideas, propuestas, etc, no son unidireccionales, es decir, por más que a todos los ciudadanos nos unan problemáticas en común cada uno verá la problemática de distinta manera, por lo que en ámbitos de deliberación es común que exista oposiciones y diferentes puntos de vista; a esto se añade los interés particulares que obviamente se dan. Sin embargo, esto no es un impedimento para generar espacios para la deliberación, ya que lo que se busca es que exista la diversidad de puntos de vista e ideologías que generen un enriquecimiento de los conocimientos y una retroalimentación entre actores.

Por lo que el pluralismo político e ideológico y la deliberación, son otros de los elementos que se deben tener en cuenta para la consolidación de la participación ciudadana, ya que, por más que los procesos de diálogo y deliberación sean complicados y tomen su tiempo, estos pueden dar como resultado acuerdos a largo plazo; además, son espacios de

construcción de ciudadanía y de empoderamiento, es decir que la ciudadanía no solo aporta sino que se construye como sujeto político.

1.2. Estado y Políticas Públicas

La elaboración y ejecución de las políticas públicas solo tiene sentido dentro de un Estado democrático y de derecho. Dentro del Estado de derecho porque en él las garantías de los derechos para el desarrollo y bienestar social se ven legalizadas por una norma jurídica, la misma que rige las acciones, funciones y límites de la administración pública (gobernantes, funcionarios y en general de las instituciones públicas) en las tres instancias de la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), acciones que deben estar encaminadas precisamente a la garantía de los derechos y a la correcta administración de lo público.

Por otro lado, las políticas públicas solo tienen sentido dentro de un Estado democrático porque su objetivo es diseñar acciones que resuelvan problemáticas de interés común, de lo contrario no podrían ser políticas públicas. Además, lo que se espera de las políticas públicas es que pueden llegar a la resolución de las problemáticas y a la igualdad de su aplicación, es decir, que amparen a la mayoría y minoría de la población. Por ello, se busca que la construcción de estas políticas se lo haga mediante una deliberación colectiva de intereses.

En conclusión, las políticas públicas llegan a ser “públicas” cuando acogen las propuestas de diferentes actores, cuando cruzan intereses colectivos y cuando no solo abarcan a la mayoría sino cuando garantizan los derechos de las minorías. Por lo tanto, los programas, proyectos o decisiones de los gobiernos no pueden ser llamadas políticas públicas si no cumplen con estos elementos.

Con estas ideas en mente, el objetivo del presente subcapítulo es comprender el estudio de las políticas públicas, en qué contextos, con qué material teórico y conceptual cuenta y que factores desencadena. Por lo que se profundizará en los análisis teóricos, en la interacción de actores, en la interrelación de situaciones y conceptos entorno a las políticas públicas, más que dar una explicación exhaustiva de los esquemas y métodos técnicos para

la evaluación o construcción de las políticas. Para lo cual se ha tomado el análisis de Luis Aguilar Villanueva.

1.2.1. Descripción y contexto de origen de las políticas públicas.

Las políticas públicas son un conjunto de acciones y decisiones que los gobiernos toman, con el objetivo de minimizar necesidades o resolver las diferentes problemáticas sociales del país; estas decisiones se objetivan en forma de programas, proyectos, leyes o políticas. Es decir, las políticas públicas son las herramientas que los gobiernos usan para administrar y gestionar lo público mediante parámetros legalmente establecidos en favor de garantizar derechos e intereses colectivos.

Como menciona Luis Aguilar Villanueva, el estudio, análisis y evaluación de las políticas públicas surge en el contexto de la segunda posguerra en la década de los 50's, por parte de Harold D. Lasswell, siendo un momento en el que se da un incremento de la actividad gubernamental principalmente en Estados Unidos que se va consolidando como un ejemplo de Estado democrático, teniendo como antecedentes la derrota del nazismo y fascismo, y posteriormente vencer al socialismo y al comunismo. En esta medida, Estados Unidos necesitaba un programa dedicado a conocer y mejorar el desempeño de gobiernos democráticos con el fin de acreditar superioridad administrativa frente a gobiernos totalitarios o autoritarios; por ello comienza un programa de investigación que se lo denominó Policy Sciences of Democracy (Aguilar Villanueva, 2012).

El objetivo fue mostrar el desarrollo y la potencialidad que este país puede alcanzar en base al capitalismo y la democracia, para ser ejemplo a seguir por parte de otras sociedades subdesarrolladas o socialistas; esta imagen que creó Estados Unidos hizo que posteriormente países pobres quisieran adoptar sus políticas con la esperanza de tener el mismo “desarrollo” que alcanzó Estados Unidos. Europa acoge casi al mismo tiempo este método de análisis y estudio de sus políticas con el objetivo de reanimar a los Estados y resolver las problemáticas sociales que había dejado la segunda guerra mundial.

Además del contexto histórico existe un contexto académico que desencadena el interés por el estudio de las políticas públicas, ya que hasta ese momento ni la ciencia política, ni la sociológica, ni la administración públicas se habían preocupado por el proceso que implica

la toma de decisiones por parte del gobierno, a más, de las situaciones, las relaciones y los actores que este proceso genera o saca a la luz. Como menciona Luis Aguilar Villanueva, las teorías sistémicas, marxistas, elitistas o pluralistas explicaban las decisiones de los gobiernos desde fuera del mismo gobierno (Aguilar Villanueva, 1992). Es decir se explicaba desde un macro enfoque en base a postulados estructuralistas y generalizables, cuando en el caso de las políticas públicas no se puede tratar todos los casos, los temas y los contextos sociales, políticos y económicos por igual, desde una generalidad, pese a que esta disciplina toma conceptos interdisciplinarios y más que nada conceptos de las ciencias socio-políticas.

Asimismo, como explica Luis Aguilar Villanueva, con las explicaciones estructuralistas acerca de la toma de decisiones de los gobiernos se ve a esta acción electiva de los gobiernos como una variable dependiente, es decir, condicionada a determinaciones estructurales por fuera de la especificidad de determinada sociedad, dando así la idea de que los gobiernos carecen de iniciativas o capacidades para elegir sus propósitos y acciones (Aguilar Villanueva, 1992).

El objetivo de tomar a las políticas públicas como objeto de estudio es racionalizar las decisiones que los gobiernos toman en función de solucionar los problemas sociales, ya que se busca que las elecciones que se hagan estén bien encaminadas y tengan buenos resultados, como menciona Luis Aguilar Villanueva, se quiere aportar a la construcción de un gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón, en un momento en que la política necesita mayor conocimiento para abordar temas sociales con responsabilidad y eficiencia (Aguilar Villanueva, El Estudio de las políticas públicas, 1992).

En base a esta idea Harold Lasswell, pionero en el estudio de las Policy Sciences (las ciencias de políticas) o análisis de las políticas públicas, busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y política (en un contexto de decisiones democráticas de un gobierno). Es decir, las políticas públicas como una ciencia interdisciplinaria que va tomando aspectos de cada ciencia con el objetivo de racionalizar una decisión, por ejemplo: de la economía adquiere cálculos y análisis de costo-beneficios, de lo legal y lo administrativo toma las competencias y funciones de las instituciones públicas, etc.

Como vemos la disciplina se mueve entre el campo de la racionalidad y el campo de la política, por lo que el proyecto de Harold D. Lasswell se basa en dos operaciones cognoscitivas fundamentales: el knowledge of (conocimiento de) que es el objetivo de las ciencias políticas, la sociología y la psicología con sus métodos de descripción, catalogación y explicación; y el knowledge in (conocimiento en) que introduce las normas racionales en la decisión siendo tarea de la economía, matemática aplicada e ingeniería, disciplinas que cuentan con análisis y con una modelación rigurosa para estructurar problemas y diseñar las opciones de política (Aguilar Villanueva, 1992). Estos aspectos le dan a la disciplina de las políticas públicas no solo un elemento teórico sino práctico, medible y calculable en sus resultados.

Pero bajo esta perspectiva salta a la vista un problema fundamental en la articulación entre ciencia y política, que Max Weber ya lo mencionó, y es que la ciencia trabaja siempre bajo una neutralidad valorativa; mientras la política al ser el lugar de la lucha por el poder no maneja límites valorativos. Por esto, como menciona Luis Aguilar Villanueva, se espera que las ciencias de las políticas propongan planteamientos medidos y rigurosos, que distingan con claridad las características del ámbito de la ciencia y de la política, con el fin de que la ciencia ayude a aclarar y ordenar las ideas de los actores políticos, y que sea un proceso abierto al conocimiento, de lo contrario estos conocimientos son utilizados por el autoritarismo como verdades absolutas y clausuran todo pensamiento e iniciativa individual (Aguilar Villanueva, El Estudio de las políticas públicas, 1992).

1.2.1.1. Diferencia entre políticas de gobierno/políticas públicas.

Como se ha mencionado, el estudio, análisis y evaluación de las políticas públicas surgen con el objetivo de racionalizar la gestión de los gobiernos. Sin embargo, se ha visto que algunas políticas públicas, sobre todo en el caso de América Latina, no han logrado los resultados esperados, los objetivos no se han concretado o en algunos casos han empeorado las condiciones que supuestamente querían solucionar. En otros casos las políticas públicas han tenido incidencia y han logrado resolver los problemas para las que fueron hechas.

Los motivos para la ineficiencia son: Falta de recursos económicos o técnicos; falta de continuidad; falta de importancia, lo que hace que desencadene en la falta de compromiso e

identificación por parte de la ciudadanía; y uno de los principales problemas es la corrupción, ya que presenta intereses particulares como si fueran intereses públicos, derrocha los recursos y crea un desgaste en la credibilidad de la ciudadanía hacia las políticas públicas. En este contexto la participación ciudadana es de vital importancia tanto para la creación como en el cumplimiento y vigilancia de las políticas públicas, para resolver, aunque sea de forma parcial, las limitaciones y los problemas que se han presentado alrededor de las políticas públicas.

En base a las anteriores consideraciones es importante explicar la diferencia entre *políticas de gobierno/políticas públicas*, ya que no toda acción o decisión tomada por un gobierno se convierte o es una política pública.

La diferencia entre *política de gobierno/política pública*, se ve en dos aspectos. Por un lado, la diferencia está en la intencionalidad, como menciona Luis Aguilar Villanueva, las políticas públicas son el resultado de toda una serie de decisiones y acciones de un sinnúmero de actores políticos, sociales y gubernamentales, es decir, “estrategias de acción colectiva” en función de alcanzar ciertos objetivos de interés público y común a través de ciertos medios (Aguilar Villanueva, 1992); por lo que las políticas públicas tiene la intención de generar un cambio o cumplir con un objetivo de interés común. Mientras que una política de gobierno es más una reacción reactiva y casual, ya que esta determina por un contexto o una situación específica y coyuntural, por lo que tiene una intencionalidad particular que obedece a objetivos de gobierno, y no como en la política pública que es una intención propuesta por diferentes actores políticos y sociales.

Por otro lado, la diferencia entre *política de gobierno/políticas públicas* está en el proceso y el resultado, ya que las políticas públicas son el resultado de un conjunto de acciones y decisiones, es decir, es un resultado que se ha dado por un proceso, él mismo que deben tener un resultado a largo plazo. Mientras que la política de gobierno es más una acción única en la que se espera una reacción inmediata.

A partir de esta diferenciación es necesario presentar un concepto descriptivo de política pública, para lo cual se ha tomado a Luis Aguilar Villanueva, él menciona que:

Una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad. (Aguilar Villanueva, 2008, pág. 4)

Como se ha mencionado, lo público es un tema sujeto al cambio histórico y cultural de una sociedad, por ello las leyes, las normas, las políticas y los programas que administran lo público deben estar en constante renovación y cuestionamiento. Por ello, el concepto que propone Luis Aguilar Villanueva es importante en dos sentidos:

Primero, porque menciona que a más de que las políticas públicas deben estar encaminadas legalmente y bajo una base Constitucional debe obedecer a un proceso de interlocución con la ciudadanía y en asociación a ella en todo el proceso de la política pública, es decir, se toma en cuenta a la ciudadanía tanto en la elaboración de la política pública como en la implementación y ejecución, como en la vigilancia de su correcto cumplimiento y finalmente en la evaluación.

Segundo, porque al mencionar que las políticas públicas son acciones estructuradas pone en relevancia el hecho de que los gobiernos deben obedecer a ciertos parámetros técnicos con el objetivo de que los resultados se cumplan y que el proceso no se una pérdida de tiempo y recursos.

Como se observa, Luis Aguilar Villanueva toma a la participación de la sociedad civil como un elemento de importancia, esencial e imprescindible para todo el proceso de las políticas públicas; como él menciona, tomando la idea de Majone, el diálogo y la discusión abierta son elementos constitutivos de la elaboración de las políticas públicas, porque esto es propio e irrenunciable de los regímenes democráticos (Aguilar Villanueva, 1992), ya que una política pública al tener un fin público y de interés colectivo no tiene sentido que sea descalificada o inadmisibile por la ciudadanía.

Otro aspecto importante entre la relación políticas públicas/participación ciudadana es el tema de la vigilancia en el cumplimiento y funcionamiento de las políticas públicas, es decir, en la fase de ejecución donde se ponen en marcha los programas o proyectos que se han determinado, ya que no solo basta con que exista una participación de los actores en la elaboración de las políticas, sino que la ciudadanía debe tener acceso constante a la información pública con el objetivo de tener un proceso de monitoreo.

1.2.2. Las políticas públicas como herramientas para la administración de lo público.

En la anterior subdivisión se ha querido evidenciar que lo público es un tema en constante cambio y que se va acoplando a los diferentes contextos sociales y culturales; es por esto que la construcción y reinterpretación de lo público debe incumbir tanto a la sociedad como a las instituciones públicas, que al estar encasilladas en una lógica racional-instrumental se alejan del entendimiento de los cambios que tiene lo público. Lo que nos lleva a tener presente la idea de que Estado/sociedad deben ser autónomos pero complementarios en la medida en que no deben basarse en una relación dicotómica.

Para comprender esta relación Estado/sociedad se comenzara definiendo al Estado y una breve descripción de su contexto de origen y cambio; además de hacer algunas precisiones conceptuales. Para lo cual se tomará el análisis de Gustavo Bueno, Max Weber y Luis Aguilar Villanueva.

El Estado es un tipo de organización social, política y jurídica que ha ido cambiando y acoplando nuevos elementos a lo largo de un proceso histórico, de cambio social y cultural; sin embargo, hay un aspecto en común que se ha mantenido en todos estos cambios y es el tema *lo público*, por lo que se puede decir que lo que ha cambiado es la forma como se administra y gestiona este aspecto.

Como Gustavo Bueno menciona, el Estado es una sociedad política que es el resultado de un proceso histórico, que comienza con la apropiación de un determinado territorio por parte de ciertas bandas de clanes, tribus, etc, que pueden confluir entre si y formar poblados-protociudades, o pueden luchar unos grupos contra otros con el objetivo de apropiarse de un territorio. La dinámica de este proceso sería la siguiente: primero, los

grupos se unen y se asientan entorno a un territorio y sus recursos, lo que Gustavo Bueno denomina “capa basal”; posteriormente se da la delimitación y defensa de este territorio, es decir, se da una exclusión de lo que está por fuera, lo que se denomina “capa cortical”; finalmente entorno a las relaciones entre los sujetos se establecen normas tanto al interior como con el exterior (acuerdos comerciales), lo que se denomina “capa conjuntiva” (Bueno, 2011). Estos aspectos son los que conforman una sociedad política y por lo tanto un Estado.

En base a esta idea creo que la noción de Estado debe entenderse desde dos aspectos, el pragmático y el conceptual.

Por un lado, el aspecto pragmático encierra todos los elementos visibles que conforman un Estado, es decir, un territorio determinado, recursos y bienes tangibles e intangibles (tradiciones, costumbres, etc.) que han sido apropiación histórica por los pobladores pertenecientes a este territorio. Como menciona Gustavo Bueno, las relaciones sociales que entabla un grupo parten primero de su relación con el territorio y sus recursos, no es una voluntad libre del pueblo soberano la que marca una norma (Bueno, 2012), sino la necesidad de que en esta norma *lo público* se vea garantizado desde el interior al exterior. A partir de la relación entre los pobladores entorno a lo material, se da la formalización de estas relaciones en la capa conjuntiva, donde las relaciones, las normas y una determinada forma de administración se establece para sacar proyectos, programas, etc, con el fin de administrar la capa basal (recursos=economía), en pos de la subsistencia de los sujetos que conforman la capa cortical (territorio).

En esta medida cuando hablamos de Estado nos referimos a una organización social, económica y político-jurídica (refiriendo política a lo público y lo común, más que a una ideología) establecida con la intencionalidad de ejercer coerción dentro de la sociedad, con el objetivo de cumplir con las normas y parámetros establecidos. Pero también forma cohesión dentro del grupo con el objetivo generar una apropiación hacia el territorio y sus recursos, para defenderlos de grupos foráneos. Dando así la idea de que cada una de las partes, o lo que Gustavo Bueno denomina “capas”, forman un todo llamado Estado. Esta es la caracterización que va teniendo la formación de los Estados, por ejemplo, las ciudades-Estado de la antigua Grecia.

Los aspectos que se han mencionado entran en lo “pragmático” porque enumeran los elementos básicos y visibles de un Estado, aspectos que se han mantenido desde la conformación de los Estados antiguos hasta el Estado moderno. Además, se ha diferenciado el aspecto pragmático del aspecto conceptual porque el segundo menciona categorías de análisis, como: la concepción de instituciones, de poder, división de poderes, la Constitución, etc, dándole al concepto de Estado elementos y explicaciones más subjetivas y complejas.

Por otro lado, en base a la anterior explicación se expondrá el aspecto conceptual, que se caracteriza por ser una idea estructurada acerca del Estado. En este caso se tomará el concepto de Estado de Max Weber, pero antes de exponer el concepto es importante mencionar el contexto en el que basa su análisis.

Posterior a las antiguas ciudades-Estado y con la abolición de los Imperios, en un contexto de crecimiento poblacional y desarrollo económico, industrial e intelectual surge el Estado moderno, donde se da la institucionalización de la administración de *lo público* y del comportamiento social; es decir, se da la formalización de las funciones, roles y poderes de los gobiernos y funcionarios públicos encargados de la gestión de *lo público* y el hacer cumplir las normas jurídicas. Al mismo tiempo se da la instauración de la democracia, en la mayoría de sociedad, siendo un tipo de gobierno en el que las relaciones y los derechos se dan por igual tanto en lo social, como en lo jurídico y lo político; sin embargo, en el aspecto económico y de recursos, se tiende a la libertad pero para la competencia, más que para la igualdad; es por esto que el Estado democrático se presenta como el instrumento que usa la clase dominante para asegurar la libre acumulación. Otro de los aspectos es la implementación de las obligaciones y derechos de las personas, es decir, el proceso de atribución de la ciudadanía a las personas nacidas en un territorio determinado.

Con esta breve descripción acerca del contexto de construcción del Estado moderno se expondrá el concepto weberiano de Estado, Weber menciona que:

El Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de sus dirigentes y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos

por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas. (Weber, El político y el científico, 1967, pág. 92)

Se ha tomado el concepto de Weber por dos aspectos importantes. El primero es el tema de la institucionalización del monopolio de la violencia física legítima, ya que el elemento de la institucionalización nos muestra la legitimidad de normas y comportamientos a todo nivel, además, de la legitimidad del uso de la violencia física en el caso de no cumplir con norma formal. Esta institucionalización que se objetiva en la administración pública visibiliza la división y la relación dicotómica entre Estado/sociedad, es decir, se da esta separación entre la sociedad, que legitima el uso y monopolio de la violencia en el Estado, y las instituciones públicas que son las encargadas del manejo de la institucionalización de lo público y del uso de la violencia.

Con esta separación entre Estado/sociedad se da la sensación de que la sociedad está por fuera del Estado, ya que no pertenecer a estas instituciones que representan el poder y la legitimidad de la regulación jurídica formal. Con base en esta relación dicotómica es que muchos gobiernos centralizan las decisiones en el aparato burocrático, y dejan por fuera la opinión de la sociedad. Si bien el objetivo de esta separación es el garantizar la autonomía de la ciudadanía hacia las instituciones públicas, creo que la mejor separación sería *institución pública/sociedad civil*, ya que con ello la sociedad no se sentiría por fuera del Estado y se empoderaría más de su entorno, de las problemáticas de su sociedad y de *lo público*.

El segundo aspecto importante es el monopolio del poder en el Estado, pero considerando solo un aspecto del Estado, el de las instituciones. Este monopolio de la violencia física está legitimado bajo la legalidad de normas construidas racionalmente (en contra posición a normas anteriores vinculadas a creencias religiosas o con tintes morales), y la aceptación generalizada de la sociedad. Por lo que el Estado se instaura como una entidad dominada por la razón e independiente de otras instituciones que pertenecen a la esfera privada, como la Iglesia. Este es un aspecto importante en la medida en que nos muestra como las instituciones y los dirigentes adquieren poder de gestión sobre lo público y se limita el poder de la ciudadanía, ya que se ve a la ciudadanía como un conjunto de

privados. Por lo tanto, el Estado no solo monopoliza el poder y la violencia sino las decisiones que se las atribuyen como decisiones en beneficio de la mayoría o en beneficio del “Estado”.

1.2.2.1. Diferencia entre política/políticas.

Teniendo en cuenta que las políticas públicas se dan en el campo político se puede interpretar como si estas fueran acciones tomadas arbitrariamente. Por lo que es importante diferenciar los dos conceptos.

Como se ha mencionado, las ciencias de las políticas buscan profundizar en conocimientos científicos interdisciplinarios con el objetivo de que los actores políticos cuenten con una gran variedad de conocimientos y en base de eso tomar decisiones. Como vemos las políticas públicas se mueven en el terreno teórico pero más que nada en el práctico, ya que se esperan soluciones y resultados; por lo que las políticas públicas no están solamente tratadas en la academia sino en el espacio de la política, del Estado, de las instituciones públicas, de la burocracia y de las relaciones de poder. En esta medida es necesario aclarar ciertos términos.

Cuando se menciona la palabra “política” la mente relaciona esta noción con un conjunto de hechos objetivos y subjetivos, es decir, se relaciona la palabra con: actores políticos, discursos, leyes, votaciones, etc; pero también se la relaciona con apreciaciones valorativas, como: corrupción, engaños, discordia, etc. A más de estas nociones comunes y cotidianas de la política tenemos una noción centrada en ideales, por ejemplo: política socialista, política comunista, política conservadora, etc, es decir, el sustantivo “política” está acompañado por un adjetivo que le da un conjunto de características, atribuciones o normas que seguir. Lo común de estas nociones es el tema del poder que está en juego, como menciona Weber, política significa la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución de poder entre distintos Estados o dentro del mismo, entre los distintos grupos de hombres que lo componen (Weber, 1967). Por lo que la política ya no es solamente ese espacio de la vida en común donde se buscan soluciones a la gestión de lo público, como en las ciudades-Estado de la antigua Grecia

La problemática es que el análisis de las políticas públicas debe tener un alejamiento con las diferentes ideologías políticas, ya que su objetivo es la administración de *lo público-lo común-lo colectivo* con miras a un bien común y que garantice los derechos de las minorías. Sin embargo, la política pública siempre va a moverse en el espacio de la política, en el espacio de las relaciones de poder, de las estrategias políticas, de la oposición, de los discursos, de la demagogia, etc, por lo que las agendas o los objetivos de los gobiernos van a estar cagados con cierta intención o estrategia política.

La diferencia es que la política es el espacio donde se mueven las aspiraciones a participar en el poder, y las políticas son los medios con los que cuentan quienes ostentan el poder para la realización de fines. Por lo que, para que las políticas públicas realmente tengan una incidencia en las necesidades colectivas deben estar regidas por parámetros constitucionales, mismos que se deben garantizar por la participación de la ciudadana en su elaboración, ejecución y vigilancia.

A partir de la aclaración entre estos dos conceptos surgen dos nociones que hay que tener en mente. La primera es que las instituciones, los funcionarios, los gobernantes y algunos actores de la sociedad civil siempre se van a mover en este espacio de lo político, es decir, con aspiraciones al poder y a mantener una relación de dominación. Y la segunda es que las políticas públicas siempre van a moverse de acuerdo a un proceso de lucha de poder, ya sea ejercido desde actores públicos, actores políticos o desde la ciudadanía.

En base a estos dos aspectos se visualiza que tanto la política como las políticas son campos interrelacionados, donde un determinado escenario político puede dar como resultado una determinada política pública o viceversa, como menciona Luis Aguilar Villanueva tomando la idea de Majone, “las políticas determinan la política” (Aguilar Villanueva, 1992), es decir, las políticas también van a determinar el espacio de las relaciones de poder.

1.2.2.2. La Educación como un bien público.

Como se ha mencionado, las políticas públicas deben estar fundadas en un proyecto de Estado, es decir, deben estar construidas por la colectividad y no por cada gobierno que llega a liderar.

En esta medida, como menciona Bernardo Toro, la educación debe ser un bien público porque debe ser algo que conviene a todos de la misma manera para vivir con dignidad. Por lo que la educación es un bien público cuando es de igual calidad para todos; con ello la educación se vuelve un articular y un objeto de unión social y no un fracturados social. (Toro, 2012)

Es importante señalar esta distinción porque nos muestra que dentro del derecho a la educación también es necesario hablar de la calidad de la educación, midiendo la calidad educativa con la medida en que no exista diferencia entre un establecimiento educativo privado y uno público.

Por lo tanto, si se considera a la educación como un bien público las políticas públicas van a estar encaminadas no solo a la dotación de infraestructura, materiales, etc, sino a lograr que el establecimiento educativo más recóndito tenga las mismas posibilidades y el mismo nivel académico que una escuela de la capital.

2. CAPÍTULO II: Marco Normativo y Descripción del Caso.

El objetivo del presente capítulo es señalar algunos datos importantes para la presente disertación, como son: el tema de la participación ciudadana, la educación y las políticas públicas, datos que den cuenta de cómo estos temas se tratan desde un marco normativo y desde la práctica en lo cotidiano.

Por un lado, en el primer subcapítulo -Marco Normativo- se mencionarán algunos artículos tomados de la Constitución de la República del Ecuador del 2008, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y del Decreto Ejecutivo N.16; además, se mencionarán algunas políticas educativas que contempla el Plan Decenal de Educación.

Por otro lado, en el segundo subcapítulo -Descripción del Caso- se mencionarán los datos más relevantes del Caso seleccionado, como: antecedentes, objetivos, contexto político e institucional, metodología, resultados obtenidos, diálogos con instituciones públicas. Además, hay que resaltar que la información se ha obtenido mediante entrevistas a actores claves, mediante observación participante y por fuentes de internet.

2.1. Marco Normativo

En el capítulo anterior se han expuesto conceptos teóricos de interés para la investigación; por lo que en el presente subcapítulo es necesario exponer los mismos conceptos pero entendidos desde el contexto ecuatoriano actual. Para lo cual se mencionarán algunos artículos de ley que exponen estos conceptos de interés, artículos que se han tomado de la Constitución de la República del Ecuador del 2008, del Decreto Ejecutivo N.16 (Reglamento para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas) y de La Ley de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, también se mencionaran algunas políticas educativas del Plan Decenal de Educación. Hay que mencionar que en el presente año se emitió un Decreto Ejecutivo con reformas para el Decreto N.16, sin embargo, en el presente subcapítulo no se mencionarán estas reformas, ya los datos que se han obtenido del Caso han sido previos a la vigencia del nuevo decreto ejecutivo.

Además, continuando con el tema normativo es importante señalar que hay una jerarquía de normas que se menciona en el Art. 425 de la Constitución del Ecuador del 2008, donde se menciona que la Constitución es la norma suprema; le sigue los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. Esto es importante señalar, ya que el derecho a la participación se ha visto limitado por el Decreto Ejecutivo N.16, que es una normativa de mejor jerarquía con respecto a las garantías que respalda la Constitución e incluso la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, por lo que se puede ver que la participación es un tema de alarma para el ejecutivo en un régimen que centraliza el poder.

2.1.1. Participación Ciudadana.

La Constitución de la República del Ecuador del 2008 está caracterizada por dar a la participación ciudadana un papel protagónico en la toma de decisiones y por visibilizar y formalizar esta práctica. En esta medida la participación ciudadana está expresada de dos formas: por un lado, como un derecho político, es decir, como la garantía de cada individuo

en ser parte activa de la esfera política. Por otro lado, la participación ciudadana se menciona como un nuevo tipo de poder dentro del Estado y la esfera política, denominado “el quinto poder”.

En base a estos dos criterios la participación ciudadana está expuesta en algunos artículos donde se detallan los tipos de participación ciudadana en democracia (representativa, directa y participativa), sus ámbitos (nivel regional, local o nacional), sus fines (construir política públicos o ser parte de una agenda política, control de la corrupción y de las funciones de los funcionarios o instituciones estatales, oposición a leyes, vigilancia del dinero estatal o vigilancia del funcionamiento de políticas públicas) y los mecanismos (Veedurías, audiencias públicas, etc.).

Pese a que todos estos elementos son de importancia en el análisis de la participación ciudadana la presente sección se limitará a describir de forma general cómo se entiende la participación ciudadana, sus ámbitos y formas de aplicación; y se explicará específicamente a la participación ciudadana como mecanismo de control de las políticas públicas, ejecutada desde un organización autónoma con respecto al Estado.

2.1.1.1. Descripción general de la Participación Ciudadana en la Constitución del Ecuador del 2008.

Como se ha mencionado la participación ciudadana no tendría cabida fuera de la democracia, sin que con ello se afirme que si existe democracia existe participación ciudadana, sobre todo si se entiende a la participación ciudadana como: tomar parte en las decisiones públicas en un ámbito de libertad, igualdad, respeto y tolerancia, todo esto en base a intereses comunes que favorecen a la mayoría de la sociedad y sin desmerecer, desvalorizar y sin dejar de lado a las minorías.

En este sentido hay que mencionar que el Ecuador está considerado dentro de la Constitución como un Estado democrático, donde la soberanía (poder político) radica en el pueblo, quien escoge y legitima al poder estatal y a la autoridad que lo administrará. La misma administración que debe garantizar los derechos amparados en la Constitución. Esto se menciona en el Capítulo primero -Principios Fundamentales- del Título I-Elementos Constitutivos del Estado-:

Art. 1.-El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución (...) (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Uno de los elementos importantes en el artículo es el tema de la democracia, ya que al mencionar al Ecuador como un Estado democrático se asume las garantías de los ideales democrático (libertad, igualdad, fraternidad, tolerancia, etc.), es decir, no solo se garantiza un proceso democrático para legitimar a la autoridad, a su administración y a su dinámica burocrática; sino que le da al individuo las debidas obligaciones y deberes para su vida en sociedad.

Otro de los elementos que interesan es el tema de la voluntad del pueblo. Este elemento es importante porque le atribuye a la voluntad del pueblo otros mecanismos para ser ejercido. Tradicionalmente la voluntad del pueblo se evidenciaba en época de sufragio, ahora a más de este mecanismo se menciona que la voluntad del pueblo se ejercerá también a través de órganos de poder público (haciendo referencia las instituciones que representan al poder ciudadana) y mediante formas de la participación directa (consulta popular, revocatoria del mandato e iniciativa popular).

Tipos de Participación Ciudadana

Como se ha mencionado la voluntad popular se la ejercerá por medio de los mecanismos que caracterizan a los tres tipos de participación que garantiza la Constitución: participación representativa, directa y participativa.

La participación más evidente es la que se hace visible en época de elecciones y que legitima a la autoridad, es decir, la participación representativa. Esto se menciona en el Capítulo quinto-Derecho a la Participación- del Título II-Derechos-:

Art. 62.-Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente (...) (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Por otro lado, la participación que sostiene la democracia directa se manifiesta en los derechos políticos que busca una participación directa en el ámbito político. Esto se menciona en la Sección Cuarta-Democracia Directa- del Capítulo primero-Participación en democracia- del Título IV-Participación y Organización del Poder-:

Art. 103.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa (...)

Art. 104.-El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana (...)

Art. 105.-Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Y lo novedoso de la actual Constitución del Ecuador es que no solo garantiza la democracia representativa y directa, sino que, como se dijo en un principio, da a la ciudadanía el poder de decisión en los asuntos públicos. Esto se menciona en el Capítulo primero-Participación en democracia-del Título IV-Participación y Organización del poder-

Art. 95.-Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

La importancia de este artículo radica en que se da protagonismo a la ciudadanía en todos los asuntos de interés público, y no solamente nos quedamos con la idea de la participación ciudadana como un derecho político que se ejerce en época de elecciones. Sin embargo, la cuestión radica en el proceso por el que la participación se va a ejercer en la práctica, y es aquí donde se dan dos formas de la participación ciudadana: mediante la agrupación de personas con un interés colectivo en común, es decir, en forma de organizaciones autónomas y espontáneas; y mediante la burocratización e

institucionalización que encasilla a la participación ciudadana en un marco técnico, operativo y normativo que delega roles y funciones.

Como se explicará posteriormente, esta última forma en que se expresa la participación ciudadana trae consigo algunos riesgos. Como menciona Nuria Cunill la participación en democracia no debe verse limitada a la participación electoral o a los mecanismos de democracia directa que históricamente han sido más utilizados por grupos de poder que por el común de los ciudadanos, por esto se propone dar un papel protagónico a la ciudadanía en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Sin embargo, Nuria Cunill nos advierte que esta participación debe ser autónoma, desvinculada del Estado desde el punto de vista administrativo y normativo, pero vincula a él en la medida en que se busca canales de diálogo y de apertura a las propuestas, opiniones, críticas, control y vigilancia a los funcionarios, a las instituciones estatales y a las políticas públicas.

2.1.1.2. Participación Ciudadana como un Derecho.

Al mencionar a la Participación Ciudadana como un derecho se le atribuye al individuo la garantía de ser parte activa en el ámbito político, lo que antes se denominada “derecho político”. Como se menciona en el Capítulo quinto-Derecho a la Participación- del Título II-Derechos-:

Art. 61.-Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público. 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. 7. Desempeñar empleos y funciones públicas (...) 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos (...) (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Además de dar al individuo el derecho individual a la participación también se da a los individuos la capacidad de organizarse con el objetivo de ser parte del ámbito público. Esto se menciona en la Sección segunda -Organización Colectiva- del Capítulo primero - Participación en Democracia- del Título IV-Participación y Organización del poder-:

Art. 96.-Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.

Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.

Art. 98.-Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.

Art. 99.-La acción ciudadana se ejercerá en forma individual o en representación de la colectividad, cuando se produzca la violación de un derecho o la amenaza de su afectación; será presentada ante autoridad competente de acuerdo con la ley. El ejercicio de esta acción no impedirá las demás acciones garantizadas en la Constitución y la ley. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Una de las cuestiones que no se toma en cuenta es el grado o nivel de influencia o poder que va a tener la ciudadanía, ya que, si bien de cierta manera se toma en cuenta la organización colectiva y al hecho de que se puede estar en resistencia o en oposición a las decisiones de las instituciones estatales, no se dice que se crearan espacios de diálogo o que las ideas o criterios serán acogidos, siendo algo que solo se lo hace desde la institucionalización del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, institución que es la encargada de promover una participación, siendo este un aspecto también criticable.

Por otro lado, la Constitución menciona los criterios, los mecanismos y los ámbitos donde se desempeñará la participación, siendo esta también una participación promovida más por la institucionalidad del poder que por una iniciativa ciudadana. Esto se explica en la Sección tercera-Participación en los diferentes niveles de gobierno- del Capítulo primero –Participación en Democracia- del Título IV-Participación y Organización del poder-:

Art. 100.-En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

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

Obviamente esto no quiere decir que la participación no pueda darse por fuera de esta institucionalización, pero el problema radica en dos aspectos: el primero es que si la participación se da dentro del espacio burocrático la participación está condenada a estar subordinada al poder, un poder que no está en el pueblo sino en la autoridad que se ha dado de forma legítima en la época de elecciones, y que por más que existan artículos y leyes que en teoría buscan desmonopolizar en la práctica no se logra en la medida en que ahora la participación, que antes estaba por fuera del poder, ahora es parte del poder político, entendiendo lo político como todo ese conjunto de estrategias, engaños, etc. El segundo aspecto a resaltar es que por más que exista participación ciudadana en los asuntos públicos por fuera de la institucionalidad a esta se la valora como un acto ilegítimo, un acto anárquico, un acto que no es ciudadano porque no responde a parámetros formales, un acto de indisciplina, es decir un acto que no va con un acuerdo social de ordenamiento y paz que está objetivado en la Constitución.

2.1.1.3. Burocratización de la Participación Ciudadana.

Como se mencionó anteriormente la participación ciudadana puede tomar dos formas: mediante la organización social y mediante la burocratización de la misma, es decir, en forma de institución pública que la ejerza, en este caso el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias.

La última forma en que se expresa la participación trae consigo el riesgo de legitimar solo aquella participación que se formaliza a través de los métodos burocráticos, y deslegitima toda participación que se da por fuera del sistema; siendo que este criterio se

contrapone a la esencia de los grupos ciudadanos que precisamente busca estar por fuera del poder político y de sus estrategias para mantener el poder.

La legalidad de la participación ciudadana y el ejercicio de su labor se mencionan en la función de Transparencia y Control Social, que se valorada como el “quinto poder”, la misma que esta institucionalizada en algunos órganos estatales también mencionados. Esto se explica en la Sección primera-Naturaleza y Funciones- del Capítulo quinto-Función de Transparencia y Control Social- del Título IV-Participación y Organización del poder-:

Art. 204.- El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.

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

La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.

Art. 206.- (Con respecto a la funciones que debe desempeñar estas instituciones) Serán atribuciones y deberes de la instancia de coordinación, además de los que establezca la ley: 1. Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción. 2. Coordinar el plan de acción de las entidades de la Función, sin afectar su autonomía. 3. Articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción. 4. Presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas legales en el ámbito de sus competencias. 5. Informar anualmente a la Asamblea Nacional de las actividades relativas al cumplimiento de sus funciones, o cuando ésta lo requiera (...) (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Si bien cada uno de los órganos estatales que representa a la participación ciudadana (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias) tienen funciones diferentes todas se enfocan en representar a la participación de la ciudadanía; pero es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la que objetiva e institucionaliza a la participación en su esencia. Como se menciona en la Sección segunda-Consejo de

Participación Ciudadana y Control Social- del Capítulo quinto-Función de transparencia y control social- del Título IV- Participación y Organización del poder-:

Art. 207.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones.

Art. 208.- Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley:

1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.
2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.
3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.
4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción (...)

Art. 209.- Para cumplir sus funciones de designación el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social organizará comisiones ciudadanas de selección, que serán las encargadas de llevar a cabo, en los casos que corresponda, el concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana.

Las comisiones ciudadanas de selección se integrarán por una delegada o delegado por cada Función del Estado e igual número de representantes por las organizaciones sociales y la ciudadanía, escogidos en sorteo público de entre quienes se postulen y cumplan con los requisitos que determinen el Consejo y la ley. Las candidatas y candidatos serán sometidos a escrutinio público e impugnación ciudadana. Las comisiones serán dirigidas por uno de los representantes de la ciudadanía, que tendrá voto dirimente, y sus sesiones serán públicas. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Si bien el objetivo de la participación ciudadana es crear canales de diálogo con el Estado, y siendo así, se vea útil el institucionalizar a esta función en un organismo estatal, el problema evidentemente surge cuando es esta institucionalización la que promueve un tipo de participación dada desde ella misma, con ciertos actores, criterios y mecanismo, porque esto condiciona a la participación que se da por fuera de ella.

2.1.1.4. Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

A continuación se detallará de manera breve y resumida los criterios que se mencionan en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, ya que este instrumento nos permite tener una idea más clara de la aplicación y regulación de la participación ciudadana. Hay que recalcar que solo se tomarán en cuenta algunos artículos que sean de importancia a la disertación, por lo que se dejará de lado los criterios que explican la democracia directa, a la participación en forma de voluntariado, a la participación en los diferentes niveles de gobierno (Nacional, local, sectorial) y a sus diferentes mecanismos y por último a la participación en el presupuesto participativo.

Primero, la Ley Orgánica señala los aspectos generales de la participación, en la que es importante señalar los objetivos de la Ley, que se menciona en el Título I –Principios Generales-:

Art. 3.- Objetivos.- Esta Ley incentiva el conjunto de dinámicas de organización, participación y control social que la sociedad emprenda por su libre iniciativa para resolver sus problemas e incidir en la gestión de las cuestiones que atañen al interés común. Objetivos:

1. Garantizar la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado en sus diferentes niveles de gobierno; la igualdad de oportunidades de participación de las ciudadanas y los ciudadanos (...) en los diversos espacios e instancias creados para la interlocución entre la sociedad y el Estado; el acceso de la ciudadanía a la información necesaria para encaminar procesos dirigidos a la exigibilidad de los derechos y deberes, el control social y la rendición de cuentas en la gestión de lo público (...);
2. Establecer las formas y procedimientos que permitan a la ciudadanía hacer uso efectivo de los mecanismos de democracia directa; así como, los procesos de elaboración, ejecución y control de las políticas y servicios públicos; (...)
6. Proteger la expresión de las diversas formas de disenso y diferencias entre las personas y los colectivos en el marco de la Constitución y la ley; y,
7. Respaldar las diversas iniciativas de participación, organización, gestión y control social impulsadas de forma autónoma por la ciudadanía y las distintas formas organizativas de las ciudadanas y los ciudadanos (...) (Ley Orgánica, 2010)

Se ha señalado estos cuatro objetivos porque corresponden con los criterios que se utiliza en la presente disertación, ya que se ha señalado que para que exista participación ciudadana es importante que se creen canales de diálogo con el Estado; también que el Estado garantice mecanismo para la participación e influencia en lo público; que las

diferencias no sea un impedimento para el diálogo; y que el Estado respalde la participación autónoma.

Por otro lado, en la Ley Orgánica también se menciona los principios por los que se rige la Participación Ciudadana, estos son: igualdad, interculturalidad, pluralidad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, información y transparencia, pluralismo y solidaridad (Ley Orgánica, 2010)¹. Estos criterios son indispensables para el buen funcionamiento y proceso de desarrollo de la participación ciudadana.

Por otro lado, la Ley señala los aspectos que cada forma de participación debe tener en cuenta. En la presente disertación se señalará lo que respecta a la participación de las organizaciones sociales; sin embargo, mucha de la información que señala la Ley en este capítulo fue mencionada anteriormente, por lo que solo se han tomado los datos nuevos y relevantes. Como se menciona en el Título III –Del poder ciudadano-, en el Capítulo –De las organizaciones sociales-:

Art. 31.-El Estado garantiza el derecho a la libre asociación, así como, a sus formas de expresión; y, genera mecanismos que promuevan la capacidad de organización y el fortalecimiento de las organizaciones existentes.

Art. 32.- El Estado, en todos sus niveles de gobierno y funciones, promoverá y desarrollará políticas, programas y proyectos que se realicen con el apoyo de las organizaciones sociales(...)

Art. 33.- Para la promoción y fortalecimiento de las organizaciones sociales, todos los niveles de gobierno y funciones del Estado prestarán apoyo y capacitación técnica; asimismo, facilitarán su reconocimiento y legalización.

Art. 34.- La ciudadanía y las organizaciones sociales podrán participar conjuntamente con el Estado y la empresa privada en la preparación y ejecución de programas y proyectos en beneficio de la comunidad (Ley Orgánica, 2010).

Se ha tomado estos cuatro artículos porque mencionan lo que se espera que el Estado garantice en el ejercicio participativo, siendo todos estos aspectos de importancia en la participación ciudadana. Sin embargo, hay un aspecto que no toman en cuenta y es el nivel de influencia que la ciudadanía debe tener en las instituciones públicas, en las decisiones de

¹ En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana se puede encontrar de forma detalla el concepto de cada principio.

las autoridades y en general en lo público, este es un aspecto muy importante ya que si bien el garantizar la organización de los ciudadanos de forma autónoma es parte de una participación efectiva, también lo es el que sus propuestas e ideas sean acogidas, porque de lo contrario no se objetivaría realmente el poder ciudadano.

Por último, es importante señalar de forma breve los mecanismos que la participación ciudadana posee para incidir en lo público. Como señala la Ley Orgánica, hay mecanismo de participación y de control social siendo los dos, a mi criterio, medios de participación ciudadana y por lo tanto de incidencia en lo público. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la Ley Orgánica separa a la participación y al control social porque valora a las dos aspectos que se dan en distinto momento, ya que valora a la primera como una actividad que se ejerce en los procesos de construcción de decisión, políticas, leyes y programas; mientras que al segundo lo valora como la actividad que se ejerce a funciones o decisiones públicas ya vigentes.

Estos mecanismo se señalan en Título VIII –De los mecanismos de Participación Ciudadana- y IX –Del Control Social-. Por un lado, en los mecanismos de participación ciudadana se mencionan: Audiencias públicas, Cabildos populares, Silla Vacía, Consulta previa, Veedurías, Observatorios y Consejos Consultivos². Por otro lado, en los mecanismos de control social se mencionan: Veedurías Ciudadanas, Rendición de cuentas y Libre acceso a la información pública. Si bien los mecanismo para la participación y control social son variados la cuestión, como se mencionó anteriormente, es el grado de influencia que estos tienen en la gestión pública.

2.1.1.5. Decreto Ejecutivo N.16, una limitación para la participación ciudadana autónoma.

En el Decreto Ejecutivo N.16 se expide el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y ciudadanas (SUIOS), donde se mencionan parámetros administrativos, como: instancias, mecanismos, instrumentos, requisitos y procedimientos para el funcionamiento de las organizaciones sociales, siendo estos parámetros obligatorios, ya que si no son acatados las organizaciones

² En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana se puede encontrar de forma detalla los criterios que se manejan para cada mecanismo.

no pueden funcionar. Este reglamento rige para todas las organizaciones sociales nacionales y extranjeras (ONG's), para todos los ciudadanos y ciudadanas que buscan participar voluntariamente, para las entidades y organismos del Estado que otorgan personalidad jurídica y para quienes administren información o promueven la actividad participativa.

En definitiva el Decreto N.16 busca regular y controlar a las organizaciones sociales y en general a los ciudadanos que buscan participar en los asuntos públicos, siendo una regulación que se camufla con el argumento de que “es una buena iniciativa porque con el orden y el control de las organizaciones sociales se busca prevenir la estafa y el lavado de dinero” (Correa, 2013). Además, que en el este Decreto se detalla que el objetivo es “promover y fortalecer” la organización social y la participación ciudadana en los asuntos de interés público y en el acceso a la información, mediante el ordenamiento, tipificación y registro de las organizaciones (Decreto Ejecutivo N.16, 2013).

Sin embargo, como se observa en los artículos del Decreto, que posteriormente se lo resumirá, esta disposición ejecutiva se ha convertido en una herramienta de presión y burocratización de las organizaciones sociales y en definitiva de toda la participación de la ciudadanía. Con ello la participación libre, autónoma y diversa ha quedado limitada a seguir con el cumplimiento de esta norma o ser considerada como opositora a los intereses del país, como menciona Rafael Correa: “Las puertas siempre abiertas al diálogo con grupos de oposición pero en función de los intereses del país” (Correa, 2013). Este argumento lo que deja ver es que el Decreto N.16 es más bien un instrumento de represión y persecución a la oposición. En esta medida, muchas de las organizaciones que han criticado este Decreto han sido tachadas como opositoras al régimen, por lo tanto, organizaciones que están en contra de los interés del país y con las que no se puede entablar diálogo.

Además, hay organizaciones que valoran al Decreto N.16 como inconstitucional, por ejemplo, la ECUARUNARI que presentó una demanda a dicho Decreto con varios argumentos, sobre todo el que menciona que “Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas somos organizaciones históricas que no necesitamos de certificados para existir como lo establece el Art 6, no.1 del reglamento con lo que se desconoce derechos adquiridos y consuetudinarios y lo más grave se hace depender

nuestra existencia y por ende nuestras actividades a la certificación otorgado por un órgano estatal que es eminentemente político” (ECUARUNARI)

La inconstitucionalidad del Decreto estaría dada por varios motivos: primero, porque este documento da derechos y obligaciones a las organizaciones por sobre los derechos y obligaciones que la Constitución garantiza para el desarrollo libre, espontáneo y diverso de la actividad participativa. Segundo, porque el Estado por medio de sus instituciones debe garantizar los derechos adquiridos e inalienables, detallados en la Constitución, por sobre cualquier Decreto; pero lo que se ve en la práctica es que las instituciones y los funcionarios han preferido acatar el Decreto Ejecutivo por sobre la Constitución, siendo estos aspectos que se detallan en el Art. 11 de la Constitución.

Con estas apreciaciones en mente, en la presente sección se resumirá lo que cada capítulo del reglamento indica para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas (SUIOS).

En el Capítulo II –Derechos y Obligaciones de las Organización Sociales- del Título II -Organizaciones Sociales- se mencionan por una parte los derechos, que son: obtener el certificado emitido por el RUOS, solicitar a las autoridades competentes asistencia técnica y capacitación, acceder a la documentación e información pública de su organización y demás organizaciones, recibir información para la participación conjunta con el Estado y promocionar y difundir los programas, proyectos o actividades que las organizaciones realicen.

Por otra parte se mencionan las obligaciones, que son: cumplir con la Constitución, la Ley, los estatutos y más disposiciones vigentes; organizar, sistematizar y conservar todo tipo de documentación e información; entregar a la entidad competente del Estado la documentación e información que se menciona en el Reglamento; promover y fortalecer la organización social; cumplir con las obligaciones con el Estado y la sociedad en el diseño, ejecución y control de programas, proyectos, etc; registrar la declaración de los proyectos financiados con fondos provenientes del exterior; rendir cuentas a sus miembros; contribuir en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; ejercer el control o supervisión del funcionamiento de sus obligaciones estatutarias; y las organizaciones que

tienen carácter territorial no podrá negar el ingreso a las personas que tuvieran interés legítimo a participar en ellas.

En la Sección II del Capítulo II-Subsistemas de Personalidad Jurídica de las Organizaciones Sociales- expuesto en el Título II se menciona que la entidad gubernamental competente aprobará los estatutos de las organizaciones sociales para su funcionamiento y reconocimiento de su personalidad jurídica; en el caso de que no presente la información significara la inactividad de la organización. Además, si existiera alguna reforma al estatuto posterior al estatuto aprobado la organización debe presentar los requisitos para el cambio a la entidad pública; también existe otra información que las organizaciones deben actualizar periódicamente y según su estatuto, por ejemplo: cambios de directiva o dignidades, del representante legal de la organización, registro de inclusión o exclusión de miembros (si fuera necesario se comprobaba la validez del procedimiento según el estatuto de la organización), patrimonio de la organización, etc.

Adicional a lo anteriormente mencionado se exponen algunos elementos que mencionan las causales de finalización o reactivación de las actividades de las organizaciones, como: inactividad, disolución, liquidación y reactivación. Si las organizaciones no han reportado sus actividades durante cuatro años o no han actualizado e inscrito su documentación en el RUOS se considerará a la organización como inactiva. Por otro lado, se puede disolver una organización social cuando: se falsifica información, desviarse de los objetivos originarios, contravenir las disposiciones de la autoridad que otorga la personalidad jurídica, disminuir el número de miembros establecidos en el Reglamento expuesto en el Decreto Ejecutivo N.16, dedicarse a actividades de política partidista, incumplir con las obligaciones previstas (en la Constitución, en la Ley y en el Reglamento del Decreto Ejecutivo N.16), etc. Además, se contempla la disolución voluntaria que se da por voluntad de sus socios; y la disolución controvertida que se da por oficio o denuncia, en el caso de probarse que sus fines se han desviado o de haber incurrido en cualquier causa de disolución.

Posterior a la disolución de la organización se presentaran mecanismo y procedimientos para su liquidación. Finalmente, la organización puede solicitar su reactivación y se dará por resolución jurídica o administrativa.

En la Sección VIII del Capítulo II -Subsistemas de Personalidad Jurídica de las Organizaciones Sociales- expuesto en el Título II se detallan los controles a los que están sujetas las organizaciones sociales, las cuales son: Control de funcionamiento de la institución que otorga la personalidad jurídica, control de utilización de recursos públicos, control tributario, control de aduanas, etc. Para lo cual las organizaciones deben presentar actas de asambleas, informes económicos, informes de auditoría, memorias aprobadas o cualquier otra información que se refiera a sus actividades, para su control y regulación.

En la Sección I del Capítulo III-Subsistema de Registro Único de las Organizaciones Sociales- se menciona las funciones del RUIOS: liderar el proceso de consolidación de información, garantizar el acceso a la información, certificar la existencia de las organizaciones, brindar asesoramiento técnico y capacitación, reportar los incumplimientos de las organizaciones, elaborar informes o reportes para las entidades públicas, diseñar e implementar módulos de información, etc.

En el Capítulo IV-Subsistema de Acompañamiento a las Organizaciones Sociales- expuesto en el Título II se menciona que este es un conjunto de mecanismos, instrumentos y procedimientos que deben implementar las instituciones del Estado para la promoción, participación y fortalecimiento de las organizaciones sociales. Para lo cual las instituciones estatales a través del SUIOS darán a conocer a las organizaciones sobre espacios de deliberación, y toma de decisiones, programas, proyectos y servicios que serán ejecutados en cogestión, así como de procesos de compras públicas. Además, se dará asistencia técnica, fondos concursales y promoción de la personalidad jurídica. Y se menciona que las organizaciones que no tengan personalidad jurídica no podrán administrar recursos públicos.

De forma general se puede observar que dicho reglamento limita la espontaneidad de la organización social y con ello la participación que la ciudadanía tiene en lo público, ya que los parámetros que se exigen obligan a las organizaciones a funcionar en una dinámica burocrática que privilegia los procedimientos con un método racional-instrumental y legal antes que los propósitos o el objetivo mismo de la organización; lo que hace que las organizaciones también se enfraquen más a seguir los procedimientos antes

que destinar el tiempo, capacidades y recursos al bien que persiguen. En esta medida se valora a este reglamento como un elemento que limita la participación ciudadana.

2.1.2. Educación.

La educación ha sido uno de los principales focos de atención, cambio e inversión del gobierno de Rafael Correa; en esta medida la educación está garantizada como un derecho, mencionado en la Constitución, y como una política de Estado, detallada en el Plan Nacional de Educación con ello dando continuidad al proyecto de reestructuración educativa y valorando a la educación como de interés nacional más que como de interés de gobierno.

Por un lado, la educación está expuesta como un elemento del buen vivir y uno de los derechos prioritarios que el Estado Ecuatoriano debe garantizar. Este derecho se explica en la Sección quinta-Educación- del Capítulo segundo-Derechos del Buen Vivir- del Título II-Derechos-:

Art. 26.- La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.

Art. 28.-La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente (...) (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Considero que hay dos elementos de importancia en el artículo. El primero es el mencionar que la educación es de interés público, lo cual abre la posibilidad de que la educación sea construida desde la aportación de diferentes actores de la sociedad y teniendo como base el bien común. El segundo elemento de importancia es el mencionar que la sociedad tiene el deber de participar en el proceso educativo, y aunque no se mencione en el artículo, creo que es de importancia que la sociedad también sea responsable en la construcción y vigilancia de las políticas del sector educativo, siendo esto también parte del proceso educativo.

Por otro lado, en el Plan Decenal de Educación se detalla a profundidad los objetivos, programas y metas que deben ser institucionalizadas como política de Estado que trascienda los cambios de administración tanto del ejecutivo como de ministros de educación. A continuación se mencionan las ocho políticas educativas expuestas en el Plan Decenal de Educación:

- a. Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años.
- b. Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo.
- c. Incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente.
- d. Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos.
- e. Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las Instituciones Educativas.
- f. Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo.
- g. Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida.
- h. Aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB. (Plan Decenal, 2006)

Para cada una de las políticas existen objetivos, principales líneas de acción y logros hasta el 2006, la presente disertación se enfocará en las siguientes políticas: a, b y e, ya que el proceso de vigilancia impulsado por el Contrato Social por la Educación buscaba controlar el correcto funcionamiento de las principales líneas de acción correspondientes solo a estas tres políticas. En el siguiente subcapítulo se detallarán las líneas de acción.

2.1.3. Políticas Públicas y Participación Ciudadana.

Como se ha mencionado la participación ciudadana se ejerce con varios criterios, ya sea en construir políticas o agendas ciudadana, en el control de la corrupción, en la oposición a leyes o en la vigilancia de las políticas públicas, y con el objetivo de influir en lo público, en este caso en las políticas públicas que son la objetivación de todos los recursos del Estado en pos del bien común. Para la presente disertación se ha tomado a la vigilancia de la ciudadanía en el cumplimiento de las políticas públicas.

En la teoría de las políticas públicas se ha visto que la participación ciudadana es un elemento de importancia tanto en su construcción, siendo un espacio de poder donde se debate diferentes actores con criterios distintos, y en la evaluación y vigilancia del buen funcionamiento de las políticas públicas. Además, como se ha visto al ser la política pública todo un conjunto de acciones de los gobiernos para solucionar ciertos déficit sociales es obvio que la ciudadanía con el tiempo ha ganado su espacio de participación en la toma de decisiones para este conjunto de acciones, siendo la política pública una acción directamente relacionada con la ciudadanía. Esta relación se menciona en el Capítulo segundo-Políticas Públicas, Servicios Públicos y Participación Ciudadana-, del Título III-Garantías Constitucionales-:

Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Uno de los elementos importantes es el mencionar que las políticas públicas se orienten por el buen vivir, ya que el buen vivir respondería a un interés común, a un plan nacional o a una idea generalizada de lo que sería lo público, y teniendo a la educación como un derecho parte de este buen vivir que se debe garantizar. Esto es importante porque las políticas públicas se han caracterizado por ser el espacio y el resultado de una lucha de poder entre diferentes actores que buscan que sus ideas e intereses sean considerados en la agenda política, el problema radica en valorar cuales de estos intereses son un interés

común o de beneficio común, es decir, cual obedece a un sentido público; en este sentido el buen vivir entraría como ese criterio de valoración.

Otro de los elementos de importancia es el de mencionar que se garantizará la participación de la ciudadanía en las diferentes fases de la política pública, en especial la que interesa a la presente disertación es el control de las políticas públicas, es decir, la fase de vigilancia del buen funcionamiento de la política pública. Como ya se ha mencionado uno de los elementos faltantes, en este y en los anteriores artículos, es el de mencionar el grado de influencia o poder que la ciudadanía tendría en lo público, ya que si bien se menciona un poder popular, la participación ciudadana y el control social como el “quinto poder” esto parece obedecer más bien a un elemento parte de un discurso que busca legitimar un estilo de gobierno que realmente un elemento que funcione en la práctica con autonomía e igualdad de condiciones ante otros poderes como: el ejecutivo o legislativo o judicial, teniendo en cuenta que en la actualidad hasta estos poderes están subordinados al ejecutivo.

2.2. Descripción del Caso “Vigilancia y Exigibilidad en las Políticas de Educación General Básica a través del Proceso Alerta Temprana y Alerta Educativa 2010-2012”, promovido por el Contrato Social por la Educación.

El objetivo del presente subcapítulo es describir de forma detallada toda información relevante al Caso que se ha seleccionado para la investigación. Para lo cual en un principio se presenta el contexto histórico que ha tenido la participación ciudadana y la educación en el Ecuador con el fin de visualizar los cambios que se han dado, datos que nos dan una explicación la situación actual de estos temas. Posteriormente se explicará el contexto institucional en el que se ejerce el Caso seleccionado, con el fin de darle una explicación y un fundamento al proceso que se ha investigado. Y por último se describirán los datos más relevantes del Caso investigado.

2.2.1. Contexto histórico de la Participación Ciudadana y la Educación en el Ecuador.

En el siguiente segmento se mencionarán los procesos sociales y políticos de la participación ciudadana y la educación a lo largo de la historia ecuatoriana, con el objetivo de visualizar el contexto histórico donde se desenvuelve el Caso (encuestas Alerta Temprana y Alerta Educativa) y la institución que lo impulsa.

Participación Ciudadana

Antes de empezar con la descripción histórica de la participación ciudadana hay que mencionar que a lo largo de la historia del Ecuador han existido diferentes tipos de participación: participación social, participación política, participación popular y comunitaria, en los que algunos actores sociales en diferentes momentos históricos han tomado la iniciativa de organizarse y movilizarse, todo esto con diferentes motivaciones y objetivos.

Entre los procesos de organización más importante tenemos: Movimiento Indígena (FEI, CONFENIAE, ECUARUNARI y COINCE), Movimiento Obrero (se crea el FUT y diferentes grupos, sindicatos y gremios), Movimiento de Mujeres (más que una organización ha tenido la participación de algunas lideresas, como: Manuela Saenz, Manuela Espejo, Matilde Hidalgo de Procel, Transito Amaguaña y Dolores Cacuango, Nela Martínez, etc.), Movimiento de Estudiantes, entre otros grupos y movimientos.

La participación ha estado presente en el Ecuador desde la época independentista en la que se buscaba un cambio de organización político-territorial en manos de los grupos independentistas, la participación también ha estado en los procesos de lucha salarial y derechos laborales con los grupos de obreros, en los procesos de reconocimiento y reivindicación indígena, en los procesos de exigibilidad de derechos para la mujer, es decir, la participación ha estado presente en cada organización de la ciudadanía, en cada movilización, en cada huelga, en cada manifestación.

Debido a que el tema de la participación es en extremo extenso dado que ha estado presente en cada momento de la vida republicana del país, es necesario describir

únicamente el contexto histórico de la participación ciudadana, es decir, una participación en la que sus participantes cuentan con derechos y obligaciones, y en la que los participantes tienen intereses individuales pero confluyen entre ellos porque la suma de estos intereses se convierte en un tema de interés general, por lo tanto en un tema de interés público y político.

La participación ciudadana se ha desarrollado en dos ámbitos. Por un lado, en el ámbito normativo, es decir, el término -participación ciudadana- se ha especificado en instancias formales (en lo político y lo normativo) y hasta se ha institucionalizado. Por otro lado, en el ámbito cotidiano donde se visibiliza a la participación ciudadana en lo concreto, es decir, en la organización social y en la participación de la ciudadanía en asuntos públicos. La participación ciudadana en el ámbito cotidiano es previa al ámbito normativo y puede existir sin él, ya que la sociedad se ha venido organizando para la solución de problemas comunes desde antes de que esta acción fuera considerada lícita o deseada por el poder político.

Se diferencia estos dos ámbitos porque el término ha tomado diferentes formas en cada uno de estos espacios, donde diferentes actores lo han utilizado a su conveniencia y cada instancia ha dado al término su dinámica, sus métodos, sus normas y sus objetivos.

A continuación se detallará como se ha desenvuelto la participación ciudadana en el Ecuador en estos dos ámbitos.

Como menciona Nuria Cunill ya en los 80's se origina un discurso sobre la participación ciudadana vinculada a la democratización del Estado, de sus procesos y de las instituciones públicas, específicamente de los países de América Latina, idea que se plasma en los planes de desarrollo. Por ejemplo, en el caso de Ecuador, el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 menciona que: ... el desarrollo económico y la democracia formal, por si solos, no aseguran la conformación de una sociedad verdaderamente democrática, si el pueblo no se organiza y se da la participación consciente de todos los grupos sociales en el proceso de toma de decisiones sobre sus propias necesidades, como se cita en (Cunill, 1997); para lo cual el Plan contenía programas para organizar e incentivar la autogestión. Este Plan nace en el momento de "retorno a la democracia", en el mandato de Jaime

Roldós, el Plan contiene políticas, estrategias y programas para el aspecto económico, político, educativo, científico y socio-cultural, todos estos aspectos tomando en cuenta un proceso democratizador, es decir, con igualdad y libertad de acceso a las políticas y servicios públicos.

Posterior al Plan Nacional de Desarrollo otro hito de formalización y normalización de la participación ciudadana se da en 1997 cuando se crea la Comisión Anticorrupción que es la objetivación de una larga serie de reclamos ciudadanos ante las denuncias de corrupción de funcionarios públicos con cargos de todo nivel. Como menciona Amelia Ospina, la Comisión Anticorrupción, entidad que pudiera canalizar las demandas de la sociedad civil hacia los poderes del Estado, fortalecer su participación y hacer frente a los actos de corrupción y violación de derechos (Ospina, 2012); y en 1998 se crea la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Estos organismos dan origen a un proceso participativo y de control sobre la administración de lo público; además que estaban conformadas por ciudadanos y tenían total autonomía.

Finalmente, otro hito importante en la formalización de la participación ciudadana se da con la construcción de la Constitución del 2008. Por un lado, todo el proceso de construcción de la Constitución conllevó un acto participativo y de consulta a diferentes actores de la sociedad civil, y por otro lado, es en este proceso donde se institucionaliza a la participación ciudadana, se la garantiza como derecho y hasta se la legitima como el “quinto poder” expuesto en la Función de Transparencia y Control Social que estaría al nivel del poder ejecutivo, legislativo y judicial. Este poder está conformado por: la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado, las Superintendencias (Bancos, Comunicaciones, Compañías, entre otras) y finalmente el novedoso Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), cada organismo conlleva una labor diferentes pero todas se caracterizan por servir a la ciudadanía y por garantizar la participación ciudadana y su control sobre la administración pública.

Y por otro lado, teniendo en cuenta que la participación ciudadana también se desenvuelve en el ámbito cotidiano, hay que recalcar que la organización de la ciudadanía con el objetivo de discutir e influir en asuntos públicos y políticos se ha dado desde antes de la formalidad del término. Como menciona Amelia Ospina:

La historia de la participación y control social dentro de la estructura del Estado se escribió mucho antes de la Constitución del 2008. Tiene sus inicios a mediados de los años noventa del siglo pasado, cuando las protestas sociales estaban en plena efervescencia y las organizaciones y movimientos sociales denunciaban el neoliberalismo y la corrupción a viva voz. (Ospina, 2012)

Esto se ha vuelto evidente desde el auge de las organizaciones y movimientos sociales en los 90's encabezada por la organización indígena, y que se ha hecho visible en protestas, marchas y movilizaciones. Sin embargo, la organización ciudadana es un proceso que ha tomado forma desde los 60's aproximadamente, y no solamente desde movimientos sociales sino también desde partidos políticos, sindicatos, asociaciones y ONG's, es decir, organizaciones que han representado a los actores marginados tanto política como económicamente.

Además, hay que mencionar que en los últimos 20 años ha existido la participación esporádica y no organizada de la clase media, pese a que sus intereses no están representados por una organización o movimiento con objetivos e ideas preestablecidas su papel activo en el interés público y político es considerado como un acto participativo, en tanto conlleve un interés colectivo o con miras a ser colectivizado y que luche por un derecho social y humano vulnerado. Esta participación se ha objetivado en diferentes movilizaciones, por un lado en marchas que muestran el descontento con determinadas políticas y se busca tener influencia para su cambio; y por otro lado en golpes de estado (contra Bucaram, Mahuad y Gutiérrez) que buscan la toma de poder sobre una mala administración. En su mayoría estas movilizaciones no han sido encabezadas u organizadas por alguna organización o movimiento que represente los intereses de esta clase, sino que más bien son movilizaciones originadas por movimientos, grupos o asociaciones con un objetivo claro; por lo que más bien se ha visto que la participación de la clase media se va sumando en tanto sus intereses se vean afectado y en tanto los reclamos en las marchas obedezcan a sus requerimientos.

En el ámbito cotidiano la participación ciudadana se ha visto utilizada por múltiples actores de la sociedad civil con varios objetivos, sin embargo, la característica común es el tener un interés en un aspecto colectivo (empleo, salud, diversidad, etc.), si no existe un interés colectivo las movilizaciones o marchas pierden el sentido participativo. Pero en los

últimos años el gobierno de Rafael Correa ha monopolizado el interés colectivo y hace creer que el Estado ha resuelto por completo las necesidades y problemas sociales. Esto y las sanciones a los actores que han participación en marchas y movilizaciones con el argumento de condenar los daños públicos y la violencia contra la autoridad han hecho que se disminuya a organización social y la participación de la ciudadanía hasta el punto de penalizarla.

Además de esto el hecho de institucionalizar a la participación ciudadana ha hecho que solo ciertas ideas y métodos sean tomados como legítimos, es decir, existe desigualdad y exclusión en el acceso a lo público y a la participación; a lo que se suma la normativización y burocratización de participación ciudadana. Y a más de esto, ciertas acciones, como: consultas públicas, talleres informativos o la rendición de cuentas se consideran como participación ciudadana, cuando son solo una parte de la participación y un requisito básico para la participación no son la participación en sí misma porque son acciones que no tienen un sentido deliberativo, de diálogo y no incluyen las ideas y peticiones que salen de la ciudadanía. Por lo que la participación ciudadana es un elemento del que la administración pública, el discurso político y la ley se han adueñado y ha perdido su origen mismo que es la sociedad. Como menciona Milton Luna:

Históricamente la sociedad civil, la participación social, actuó en desventaja frente al Estado y al mercado. La tendencia es que esta situación se mantenga en el futuro inmediato. No se aprendió de la experiencia de que las reformas fracasan por la falta de la integración consciente de las personas a los procesos.

La participación social y la ampliación de las condiciones democráticas son sustantivas de cada al ejercicio de los derechos, en este caso el de la educación. Un terreno promisorio es el diseño, construcción y seguimiento conjunto, Estado-Sociedad, de las políticas públicas (...) (Luna, 2013, pág. 11)

Como se menciona, lo que se espera es una relación entre Estado/sociedad que origine diálogo, deliberación y empoderamiento de la ciudadanía en lo público; sin embargo, lo que se deriva de esto es un ambiente en el que haya pugna, críticas, cuestionamientos, etc. ya que la efectiva deliberación no surge de un discurso homogéneo sino de la contraposición de argumentos e ideales. Este ambiente es el que las instituciones y los funcionarios

estatales temen, por lo que es preferible la tecnocracia antes que la participación y peor aún, la institucionalización burocrática de la participación.

Después de la breve explicación del proceso de desarrollo de la participación ciudadana en los ámbitos normativos y cotidianos es importante mencionar que la participación ciudadana se ha vuelto parte de un elemento muy utilizado, y hasta demagógicamente utilizado, en el discurso político, específicamente en el de Rafael Correa y sus partidarios que basan su proyecto de gobierno en la llamada “revolución ciudadana”. El hecho de que el gobierno de Rafael Correa se fundará a partir de las movilizaciones del 2005 que llevaron al golpe de estado contra Gutiérrez hace que todo su proyecto llamado “revolución ciudadana” se legitime como símbolo del descontento de la ciudadanía por las políticas neoliberales y actos corruptos, por lo que el sacar a Lucio Gutiérrez simbolizaba también el querer deshacerse de un pasado en crisis.

A partir de este acontecimiento el proyecto de la “revolución ciudadana” dice buscar el mayor beneficio para las mayorías, garantizar las necesidades y priorizar a la persona por sobre el capital, como menciona Rafael Correa en el discurso de posesión de mando 2007 “...el mandato de la ciudadanía fue claro: queremos una democracia donde se oiga nuestra voz, donde los representantes entiendan que son nuestros mandatarios y que los ciudadanos son sus mandantes...” (Observatorio de la política fiscal, 2007)

Este fenómeno donde se unen algunos elementos, símbolos e ideas hace que la “revolución ciudadana” sea vista como un proceso que representa a las mayorías y donde se concreta la participación y las necesidades de la ciudadanía. Sin embargo, no hay que olvidar que en la práctica la llamada “revolución ciudadana” es un término que fue construido por un grupo de ciudadanos con miras políticas que en principio dieron esencia y objetivos con interés colectivo al término, pero que con el tiempo este se ha transformado hasta carecer de sentido y ser solo utilizado como muletilla política.

Educación

La Educación como formalización de los conocimientos ha tenido grandes problemáticas que enfrentar: la exclusión, la mercantilización y la ineficiencia han sido algunas de ellas, tanto a nivel mundial como en el caso del Ecuador; y es necesario resaltar

que estas problemáticas no competen solo a determinados momentos históricos o procesos políticos, sino que son dificultades constantes en el sistema educativo y que se repiten a lo largo del tiempo. Por lo que a continuación se mencionaran los hitos históricos de la educación en el Ecuador con el objetivo de dar un antecedente a la situación actual de la educación, con el fin de visualizar cuales han sido los procesos de cambio del sistema educativo en su relación con el Estado y la administración pública, y las dificultades a las que se ha enfrentado y se enfrenta en la actualidad.

En el Ecuador la institucionalización de la educación comienza en la época colonial en manos de la Iglesia Católica que buscaba cristianizar, civilizar y mantener la obediencia a la corona por parte de los indígenas, mestizos y criollos. Como menciona Carlos Freile la educación comienza en 1550 con el colegio San Andrés destinado a los indígenas, pero se cierra pocos años después por falta de ayuda de la corona, por lo que se abren escuelas de caridad a cargo de religiosos y escuelas a cargo de personas particulares que cobraban módicas pensiones. El colegio y la universidad estaban destinados a la clase privilegiada, sin embargo, los religiosos y principalmente los jesuitas daban becas a bajos recursos económicos (Freile, 2015). Como vemos en esta época la educación se extendía a la clase baja en tanto reproduzca la doctrina religiosa y la obediencia a la autoridad; mientras que los conocimientos de niveles avanzados estaban destinados a las clases privilegiadas. Por lo que el sistema educativo de la época está caracterizado por generar exclusión de clase y de género, ya que la educación para las mujeres solo se daba en conventos.

Posteriormente, en 1826 nace la primera universitaria pública, administrada por el Estado, como menciona Carlos Freile, en la época de la Gran Colombia se crea la Universidad Central de Quito en manos de Simón Bolívar, que posteriormente Vicente Rocafuerte la llamó Universidad Central del Ecuador (Freile, 2015). Ya en la época republicana con la conformación de un Estado libre e independiente comienza la institucionalización de la administración pública. Como se menciona en la reseña histórica del Ministerio de Educación del Ecuador, en 1830 se constituye la Dirección General de Estudios encargada de la organización del sistema educativo, sin embargo, las primeras políticas educativas realmente republicanas se originaron en la presidencia de Vicente Rocafuerte, y posteriormente en el gobierno de Gracia Moreno se decreta la gratuidad y

obligatoriedad de la educación en todo el país (Ministerio de Educación del Ecuador, 2012).

El momento de declarar pública a la educación, esta se vuelve un bien del Estado que debe ser ofertado y administrado por él de forma igualitaria, gratuita y laica³, siendo este un criterio legalizado y garantizado en la Constitución de 1830, con el objetivo de acabar con la exclusión de clase y género de la época colonial. Por lo que la época republicana se caracteriza por ser un proceso en el que el Estado y sus instituciones comienzan a ganar fuerza y van disminuyendo el poder de la Iglesia; pero, se mantiene la libertad para que los religiosos oferten instituciones educativas de forma privada para las familias que puedan costear esta educación.

Pese al impulso que se dio a la educación pública, tanto en la época republicana y más en el periodo progresista, se mantenían las diferencias entre instituciones públicas y privadas, siendo que las segundas mantenían un estatus de clase y su calidad superaba a las primeras, ya que la educación pública tenía algunas deficiencias que superar, como: el número de maestros (por lo que en el gobierno de Eloy Alfaro se fundan dos colegios normales); el analfabetismo en adultos (por lo que se crea la educación nocturna); y con el paso del tiempo, los gobiernos subsiguientes trajeron misiones pedagógicas para modernizar la formación pedagógica de los maestros (Freile, 2015).

Para el siglo XX se crea la facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Central del Ecuador, siendo así que los docentes ahora pueden acceder a una carrera universitaria y titularse como licenciados. Esto ayudó a mejorar la calidad de la educación pero se comenzó a evidenciar nuevas problemáticas, como: las malas condiciones de trabajo y la baja remuneración de los docentes, siendo así que se creó la UNE (Unión Nacional de Educadores) con el objetivo de crear una reivindicación salarial y profesional. Esta situación unida a la implementación de políticas neoliberales que reducen la inversión y la regulación del Estado que los servicios sociales que precarizó todavía más la situación laboral de los docentes provoca que la educación se convierta en un negocio, es decir, se mercantiliza los conocimientos y con ello a la educación.

³ El laicismo en la educación se consolida en la época progresista con Eloy Alfaro.

Finalmente, para el siglo XXI se evidencian nuevas deficiencias en la educación pública, y es que en un mundo que obliga a que los individuos desarrollen habilidades en la tecnología y en los idiomas, las instituciones públicas deben competir con las instituciones privadas que tienen más capacidad de innovación, de equipos y de profesionales. Dentro de estas problemáticas hay un hito importante en la educación pública, que se da a partir del Plan Decenal de Educación, siendo la mayor inversión en educación. Sin embargo, la calidad y la eficiencia tanto en tecnología como en la cantidad y calidad de profesionales para el ámbito bilingüe y tecnológico todavía están en construcción.

2.2.2. Contrato Social por la Educación, un espacio para ejercer la participación ciudadana.

En este segmento se busca dar un contexto al Caso (encuestas Alerta Temprana y Alerta Educativa) para lo cual se detallaran algunos elementos importantes de la institución que impulsa este proceso que es el Contrato Social por la Educación, y posteriormente se profundizará en la descripción del Caso.

El Contrato Social por la Educación (CSE) es un movimiento ciudadano amplio, diverso y pluralista, reconocido a nivel nacional e internacional por su labor en la defensa del derecho a la educación y en su mejoramiento continuo. Además, este movimiento ciudadano se reconoce en la lucha por la inclusión económica y social y en el respeto a la diversidad y a la interculturalidad (Contrato Social por la Educación).

Una de las características de esta organización es el ser un movimiento ciudadano sin fines partidistas, donde sus integrantes no aspiran cargos políticos. Esto hace que la institución sea realmente un movimiento ciudadano construido y constituido por la sociedad civil, ya que entre sus miembros están: ciudadanos y ciudadanas, líderes sociales, comunicadores, editorialistas, deportistas, ex ministros de educación, rectores de universidades, empresarios, jóvenes, niños, niñas, padres de familia, y más de 100 organizaciones no gubernamentales, instituciones de cooperación, federaciones y organizaciones sociales de todo el país (Contrato Social por la Educación); es decir, actores sociales que no buscan entrar en la esfera política basada en una dinámica con estrategias para alcanzar el poder político sino más bien el tener una influencia socio-política pero

desde la autonomía de la sociedad civil y entendiendo lo político como un espacio colectivo donde se discuten temas de interés común.

Los objetivos del CSE son dos:

Apoyar la elaboración colectiva y vigilar el cumplimiento de políticas públicas que apunten a la construcción de un nuevo proyecto educativo que sustente la edificación de un país solidario, justo, equitativo, competitivo y con pleno desarrollo humano.

Promover el derecho a la educación de calidad en América Latina y el mundo a través de su acción e integración en movimientos ciudadanos a escala regional y mundial. (Contrato Social por la Educación)

A partir de estos objetivos se puede ver que el CSE posee tres formas de participación ciudadana: la construcción colectiva de políticas públicas, la vigilancia de su cumplimiento y la promoción y exigibilidad de derechos. Para la presente disertación se ha tomado a la vigilancia de las políticas públicas educativas, y específicamente al proceso de encuestas Alerta Temprana y Alerta Educativa como objeto de estudio, con el objetivo de mostrar los límites y alcances de la participación ciudadana frente al Estado. Pero antes de mencionar el proceso de encuestas es necesario conocer a la organización que impulsa este proceso, por lo que a continuación se mencionará los antecedentes del Contrato Social por la Educación y con ellos los elementos que caracterizan a esta institución como un movimiento ciudadano que promueve la participación ciudadana.

2.2.2.1. Antecedentes del Contrato Social por la Educación.

A continuación se detallará una descripción general del antecedente del Contrato Social por la Educación. La información que se mencionará es producto de una entrevista realizada a Milton Luna Tamayo, Coordinador Nacional del Contrato Social por la Educación. El objetivo de esta descripción es visualizar los elementos más importantes e indispensables que surgen en un proceso de participación ciudadana, por lo que se ha preferido transcribir la información que se ha obtenido de la entrevista de manera literal antes que de forma resumida.

En el 2002 un grupo de personas de distintos sectores de la sociedad civil, motivados inicialmente por el representante de UNICEF en Ecuador en ese tiempo, conversaron con el afán de participar en el proceso electoral de ese año con el objetivo de plantear al país una

propuesta ciudadana concebida como un “acuerdo nacional”. Esto se inspira en un momento en el que el país estaba saliendo de la crisis financiera de 1990, a lo que se le unía una inestabilidad política donde las políticas públicas y los programas que planteaban los gobiernos eran limitados y de corto plazo; siendo éste un momento de desesperanza donde el país parecía no tener rumbo se quería desafiar al país a tener una esperanza.

En este contexto surge el debate de la sociedad civil para encontrar el ámbito de confluencia y acuerdo, en el que la mayoría de la sociedad tuviera interés y donde trasciendan las diferencias ideológicas o políticas. Con esta idea se vio a la educación como ese elemento de cohesión, siendo este un eje articulador que unía a los diversos sectores de la sociedad civil, algunos sectores incluso que históricamente estaban en pugna.

La elección de la educación como “la mesa” donde se podían reunir diferentes actores sociales con sus diferentes perspectivas surge de una experiencia previa a la del 2002 que se da en el año 2000, y que también buscaba el diálogo entre múltiples sectores: sociedad civil, sectores de la cooperación, organizaciones sociales, organizaciones indígenas, organizaciones de trabajadores, sectores del Estado, etc; esto se concretó al redor de la idea de mejorar las condiciones de las escuelas más pobres del país, con el objetivo de llegar a las niñas y niños que fueron más afectados en la crisis. Para lo cual se buscaba el “mejoramiento de las escuelas Unidocentes”. Esta fue una motivación desde UNICEF para dar una propuesta al Ministerio de Educación. Alrededor de este fenómeno 30 organizaciones aproximadamente firmaron un acuerdo denominado “Contrato Social por las escuelas Unidocentes”.

Este fue un precedente que posibilitó a que en el 2002 se dé el acuerdo nacional. La influencia de la esta experiencia previa se visibilizó en dos momentos: por un lado, en la confluencia de diferentes actores y varias organizaciones a la convocatoria en pos de buscar un camino común; y por otro lado, fue la fuente inspiradora para la elección de la educación como “mesa común” a partir de la cual se podía unir a las personas. El escoger a la educación como el “camino común” fue un gran acierto porque se veía que en otros temas la gente tendía a jalar para su punto de vista y existían muchas discrepancias, por lo que la educación fue un campo de unión con un enorme potencial político. Además, la educación no solo es un tema de unión para los actores y las organizaciones que participaron del acuerdo, sino que es un tema de interés para todos los actores de la sociedad civil, es decir, es un tema que atraviesa a todas las familias de todas las clases sociales, ya que siempre se ha buscado la trascendencia a través de los hijos por eso la idea de que “la mejor herencia que puedo dejar a mis hijos es la educación”, es un tema muy metido en el inconsciente colectivo.

Posterior al momento de convocatoria en base a la educación como motor que unió y movilizó al país surgió otro objetivo, el lograr que las agendas políticas de los candidatos hablen de lo social y particularmente de la educación, lo que hizo que también se visualice a la educación como un instrumento de discusión que levante una plataforma que vincule a la educación con el proyecto nacional. Para lo cual, este grupo de personas entre los que se encontraban: el movimiento indígena representado por Nina Pacari, el presidente de la UNE, el presidente de la federación de la cámara de comercio de Guayaquil, ex ministros de educación, rectores de universidades, periodistas relevantes, etc, grupo al que en un primer momento se le denominó “comité promotor por el acuerdo nacional por la educación”. Este grupo construyó una agenda de prioridades para el país alrededor del tema educativo, proceso que duró 6 meses aproximadamente. La construcción colectiva de este programa fue una tarea sumamente complicada, por dos elementos: por un lado, había que tomar en cuenta el tema logístico, es decir, se requería gente que facilite el proceso para lo cual se creó el comité técnico que estaba encargado de convocar a los actores, cuadrar horarios, etc, pero también sistematizaba y proponía ideas; por otro lado, la complicación también surgió el momento de

la deliberación e intercambio de ideas ya que en este proceso se cruzan diferentes visiones ideológicas lo que podía ocasionar la fragmentación de las relaciones entre los actores y la interrupción del proceso.

Una de las características que hay que resaltar del proceso es que todos los actores que conformaban el comité promotor movieron sus esfuerzos en base a una voluntad política, entendiendo la política como el querer ser parte de una construcción colectiva de algo que una al país, es decir, no existieron incentivos ni remuneraciones económicas o de otro tipo. Por lo que el fenómeno más bien respondía a una militancia política, no partidaria, plural y diversa, que se movía en torno a la voluntad de sacar el país adelante, fue un proceso ético y políticamente impecable. Todos estos elementos fueron los que hicieron que el proceso se mantenga porque la idea de diversidad generaba el ambiente de respeto a las diferentes visiones, lo que a su vez formaba confianza entre los actores ya que se sabía que pese a los diferentes puntos de vista se iba a tener respeto por las diferencias. Este ambiente se vio respaldado por los parámetros de diálogo que planteó UNICEF, en el que se mencionaban límites a la discusión: respetar la pluralidad, la interculturalidad y el concepto del derecho a la educación. Alrededor de esto se construyó la agenda, pero hay que tomar en cuenta que este proceso también fue un proceso de aprendizaje se todos los actores ya que desde su particular punto de vista integraron el concepto de derecho a la educación.

Otro de los elementos importantes de este proceso fue la participación de una autoridad pública como fue Juan Cordero, ministro de educación de ese tiempo. Lo importante realmente fue la postura horizontal que él tuvo al pedir no ser tratado como ministro sino como un participante más, y el tener una actitud abierta, sin poner oposición, ni sobreponer su autoridad. Esto permitió que el grupo se sienta cómodo, conforme y el espíritu de la sociedad civil no se altere por la presencia de esta entidad. Además, el Ministerio como institución también se mostró abierto a brindar ayuda técnica e información, ya que se quería que la agenda manejara información estadística, con estudios, etc.

Al finalizar la construcción de la agenda el objetivo era proponerle al país el acuerdo nacional, es decir, que la gente acoja la agenda y se una entorno a la educación; y con ello lograr que los candidatos hablen de lo social y de la educación, y busquen soluciones, programas, proyectos, etc, teniendo como base que la agenda que se proponía tenía un respaldo nacional. Para esto se establecieron dos estrategias: la de movilización y la mediática. Por un lado, la mediática consistió en lograr que los medios de comunicación colaboren en la difusión de la agenda y sin ningún costo, lo que fue una estrategia exitosa porque los canales se comprometieron a pasar tres spots en horarios con mayor audiencia, uno de los spots decía: “si tu candidato no sabe cómo cambiar la educación cambia de candidato”; también se unieron 400 radios y periódicos dando el mismo mensaje. Por otro lado, la estrategia de movilización consistió en impulsar un proceso de suscripción a la agenda, para lo cual se realizaron asambleas y reuniones con varias organizaciones, políticos, con los candidatos, con personajes relevantes, partidos políticos, firmaron todas las organización de indígenas, todas las organización de trabajadores, alcaldes, diputados, etc. Este proceso movilizó 120 mil personas para la suscripción de los candidatos.

Con estas dos estrategias se consiguió una fuerza política que logró la acogida de la agenda tanto de la gente como en los candidatos, ratificando así la agenda y lográndose el acuerdo nacional. Y hay que tomar en cuenta que este fue un proceso inédito en el país, en el que se construyó un acuerdo nacional desde la deliberación de una diversidad de actores, y que el proceso surgió desde la sociedad civil. Previo a este proceso si existieron otros procesos parecidos, pero a los que no se pudo llegar a un acuerdos y que fueron impulsados desde el Estado.

Posterior a este proceso surgió el cuestionamiento: ¿después de esto qué?, ya que en época de elecciones todos firman, pero la cuestión era lograr que las personas se mantengan en la suscripción; por lo que se veía que era necesario un seguimiento. Para lo cual el grupo decide constituirse como un movimiento ciudadano, que va hacer el seguimiento al acuerdo para que el compromiso se cumpla. Este movimiento ciudadano se denominó Contrato Social por la Educación. Desde el 2002 la tarea de este movimiento ha sido movilizar a la sociedad civil para que el Estado cumpla su compromiso alrededor del acuerdo. También hay que mencionar que en el camino se ha ido ajustando la agenda y se han hecho propuestas más acotadas de política pública, es decir, se encuentra en un proceso de retroalimentación e innovación. Además, el movimiento ha logrado incidir en el ejecutivo, en las políticas educativas y en las agendas políticas (Luna, 2015).

Como se puede evidenciar el Contrato Social por la Educación es una organización que nace a partir de una experiencia de participación ciudadana en lo político y lo social, como fue el “Acuerdo Nacional por la Educación”, con el objetivo precisamente de mantener este acuerdo, renovar constantemente la agenda educativa, promover el proceso de movilización de la sociedad civil, construir ciudadanía y mantener el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las políticas y programas educativos, es decir, busca mantener este proceso de participación ciudadana en lo público, específicamente contribuyendo al ámbito educativo. También es importante mencionar que en este proceso se evidenciaron algunos elementos importantes de la participación ciudadana, como: tolerancia, diversidad, pluralidad, respeto, retroalimentación en la argumentación que genera a su vez aprendizaje del otro, etc. todo esto en un ambiente de deliberación y teniendo en cuenta un interés colectivo, ya que se pidió a las instituciones que dejen de lado sus agendas y contribuyan a la construcción del “acuerdo nacional” con los conocimientos desde sus realidades y desde sus ideologías pero al margen de intereses personales o de grupo.

Siendo así que el Contrato Social por la Educación se mantiene como un espacio para el ejercicio de la participación ciudadana, el cual está abierto a todos los ciudadanos y ciudadanas.

2.2.2.2. Alerta Temprana y Alerta Educativa, una herramienta para la vigilancia a las políticas de educación general básica.

El objetivo de este segmento es profundizar en el Caso (Alerta Temprana y Alerta Educativa), y específicamente en el proceso más que en los resultados que arrojaron las encuestas, ya que lo que se quiere es resaltar es los objetivos del proceso y la incidencia que

este tuvo para los diferentes actores y organizaciones que colaboraron. Con este propósito es necesario mencionar que se hará una descripción detallada de todos los elementos que ayuden a entender el proceso de vigilancia; sin embargo, también se hará una pequeña referencia a los resultados que se obtuvo de los procesos de encuestas del 2010-2012 con el objetivo de visualizar la importancia del proceso.

La información y los datos que se detallaran en el presente segmento se han obtenido de distintas fuentes, entre las que se encuentran: Entrevistas a personajes clave, página web oficial del Contrato Social por la Educación e información de archivos personales que se han obtenido por observación participante, ya que el autor de la tesis fue asistente del proceso de encuestas Alerta Temprana y Alerta Educativa del 2010-2012.

2.2.2.2.1. Objetivos del Proceso.

Partiendo de la noción de que el Contrato Social por la Educación es un movimiento ciudadano que busca influir en lo público y con ello ejerce la participación ciudadana por medio de la construcción de agendas y por medio del seguimiento, monitoreo y vigilancia de las políticas educativas, en base a esto surge el proceso de encuestas Alerta Temprana y Alerta Educativa.

- **Objetivo General**

El objetivo de este proceso se da a partir de la necesidad de contar con datos acerca de la situación en la que se encontraban las instituciones educativas, es decir, si las políticas y los programas educativos se estaban cumpliendo y cuál era su proceso de ejecución en la realidad, ya que la política está presente pero era necesario saber el proceso de cumplimiento. Por ejemplo, el programa de dotación de textos escolares de primero a séptimo año de educación general básica cuyo objetivo es dar textos de algunas asignaturas a cada estudiante; este es el programa y sus criterios, pero no existía información del proceso de entrega, es decir: no se sabía si se entregaban a todos los niños y niñas, si los textos llegaban a tiempo, etc. es decir, el Ministerio de Educación no daba seguimiento y por lo tanto no existía esta información.

- **Objetivo Específico**

Por esta falta de información acerca del proceso y por la carencia de seguimiento a las políticas y programas es que el Contrato Social por la Educación decide crear un instrumento que le permita tener acceso a estos datos y comenzar un proceso de vigilancia al cumplimiento de las políticas educativas. Sin embargo, como menciona Milton Luna, el concepto de Alerta Temprana y posteriormente denominado Alerta Educativa es más complejo que el recoger datos e información por medio de una encuesta porque a más ese objetivo se buscaba también el contribuir a la construcción de ciudadanía, de incidencia política y empoderamiento de los participantes, y el conocer la realidad de las instituciones educativas para la construcción de agendas tanto del Contrato Social por la Educación como de las instituciones que colaboraron en el proceso.

2.2.2.2. Información General del Proceso.

En base a los objetivos anteriormente mencionados el Contrato Social por la Educación decide comenzar con la ejecución de la encuesta “Alerta Temprana” en el año 2007, y se reanudó el proceso en el 2009 hasta el 2011.

Este proceso tenía como finalidad el obtener información de la situación de las instituciones educativas fiscales en las primeras semanas de comienzo de clases, ya que lo que se buscaba es dar aviso temprano de los posibles problemas o deficiencias que se presenten para que puedan ser rápidamente solucionados. Debido a que el proceso presentó algunas dificultades en cuanto al plazo, ya que al ser un proceso en el que participaban algunas organizaciones el tiempo para la realización y para la entrega de las entrevistas estaba condicionado a las posibilidades económicas y de acceso de cada organización, por lo que el proceso no obedecía al objetivo de tener una información temprana. Por ello en el 2012 se cambió el nombre del proceso al de “Alerta Educativa”. Este proceso ya no tenía como finalidad el conocer la situación de los establecimientos en las primeras semanas de apertura de clases, ya que se vio que todo el proceso era complejo y lleva más tiempo realizarlo, por lo que el criterio de este proceso más bien fue el de hacer a la mayor cantidad de establecimientos a nivel nacional y con los dos regímenes (Costa y Sierra).

El proceso de vigilancia y abogacía por el buen cumplimiento de las políticas y programas educativos se desarrolló a través de cinco procesos por medio de una encuesta denominada Alerta Temprana y posteriormente Alerta Educativa. Por una parte, la encuesta Alerta Temprana tuvo 4 procesos; el Contrato Social por la Educación comenzó con un proceso en el 2007 y posteriormente se reanudó con un proceso en el 2010 y dos en el 2011. En el 2012 el Contrato Social por la Educación mantiene el proceso de vigilancia pero cambia el nombre del proceso por el de Alerta Educativa. Y hay que mencionar que del proceso de encuestas que se realizó en el 2007 no se tiene mucha información, por lo que se ha limitado la investigación al periodo del 2010-2012.

En el 2007 se realizó a los establecimientos con régimen costa y se obtuvo un total de 401 encuestas en 8 provincias⁴. En el 2010 se realizó la encuesta a los establecimientos con régimen sierra⁵ y se obtuvo un total de 493 encuestas en 18 provincias (Azuay, Bolívar, Cañar, Carchi, Cotopaxi, Guayas, Imbabura, Loja, Morona Santiago, Pichincha, Sucumbíos, Tungurahua, Esmeraldas, Santa Elena, Manabí, Napo, Pastaza y Chimborazo); sin embargo, hay que mencionar que se eliminaron las encuestas hechas a los establecimientos ciclo costa por lo que quedó un total de 442 encuestas y 14 provincias (eliminando las provincias de la costa). En el 2011 se realizó la encuesta a los establecimientos con régimen costa⁶ y se obtuvo un total de 1.251 encuestas en 11 provincias (Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Loja, Imbabura, Guayas, Esmeraldas, El Oro y Bolívar). En el 2011 también se realizó la encuesta a los establecimientos con régimen sierra⁷ y se obtuvo un total de 689 encuestas en 10 provincias (Azuay, Bolívar, Cañar, Carchi, Chimborazo, Cotopaxi, Imbabura, Loja, Pichincha y Tungurahua)⁸. Hay que mencionar que para este proceso se adhirieron un par de preguntas con respecto a la violencia y el maltrato dentro y fuera de la institución, siendo esta información de interés para UNICEF.

⁴ Información obtenida de Francisco Cevallos, coordinador del proceso de encuestas Alerta Temprana y Alerta Educativa.

⁵ Ver Anexo 1-Encuesta Alerta Temprana 2010 Ciclo Sierra.

⁶ Ver Anexo 2-Encuesta Alerta Temprana 2011 Ciclo Costa.

⁷ Ver Anexo 3-Encuesta Alerta Temprana 2011 Ciclo Sierra.

⁸ La información que se menciona se obtuvo de un archivo personal por observación participante. Sin embargo, los datos se encuentran en la página del Contrato Social por la Educación: <http://www.educacionencifras.ec/index.php/alerta-educativa>.

Por otro lado, la encuesta Alerta Educativa tuvo solo un proceso en el 2012. Este proceso se realizó a nivel nacional con los dos regímenes educativos (Costa y Sierra)⁹, y se obtuvo alrededor de 1800 encuestas en 22 provincias (Azuay, Bolívar, Cañar, Carchi, Cotopaxi, Chimborazo, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Imbabura, Loja, Los Ríos, Manabí, Morona Santiago, Napo, Pastaza, Pichincha, Tungurahua, Zamora Chinchipe, Sucumbíos, Santo Domingo de los Tsáchilas, Santa Elena)¹⁰. Además, hay que mencionar que para esta encuesta se tuvo la colaboración del Pueblo Kayambi y de Ecuarunari, quienes estaban interesados en temas que la encuesta no cometía, por lo que a las encuestas que realizaron estas organizaciones se les sumaron algunas preguntas adicionales, específicamente preguntas que hacían referencia a la cuestión de la política intercultural bilingüe.

- **Metodología del Proceso y Actores Involucrados**

Para la realización de estos procesos el Contrato Social por la Educación solicitó la colaboración de algunas organizaciones de la sociedad civil y ONG's, principalmente por dos motivos. Por un lado, porque se buscaba que los ciudadanos se involucren en la realidad de los establecimientos educativos, que conozcan las políticas y programas educativos y con ellos que se genere un empoderamiento y en el caso de las instituciones que generen una agenda o tengan un diagnóstico de la situación de las instituciones educativas con las que trabajaban, específicamente en el caso de las ONG's.

Por otro lado, se solicitó la colaboración de las organizaciones por cuestiones de cobertura y accesibilidad, ya que las organizaciones que colaboraron en el proceso son instituciones que llevan muchos años trabajando en el ámbito educativo por lo que la apertura a la institución y a la información iba a ser más accesible; con ello se buscaba llegar a la mayor cantidad de establecimientos educativos posibles. A continuación se mencionarán las instituciones y organizaciones que colaboraron en los dos procesos, Alerta Temprana y Alerta Educativa: Plan Internacional, Ayuda en Acción, JUCONI, Child Fund, Red del Buen Gobierno, CARE, UNICEF, Save the Children, PRODECI, FEPP, PMT (Programa del Muchacho Trabajador), Fundación derechos del niño, Jatun Sacha,

⁹ Ver Anexo 4-Encuesta Alerta Temprana 2012 a establecimientos con Ciclo Costa y Sierra.

¹⁰ La información que se menciona se obtuvo de un archivo personal por observación participante. Hay que mencionar que esta información no es pública, por lo que tiene derechos de autor reservados al Contrato Social por la Educación.

ESQUEL, DYA (Desarrollo y Autogestión), KNH (Kindernothilfe), Educación sin Fronteras, Fundación Mariana de Jesús, Fe y Alegría; y organizaciones sociales: Ecuarunari, Pueblo Kayambi y AMJUPRE (Asociación de Mujeres de las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador).

- **Criterios para la realización de la encuesta.**

La ejecución de la encuesta tenía algunos criterios: debía realizarse solamente una encuesta por institución educativa; la encuesta debía ser contestada por el Rector o Rectora de la institución o por alguna persona encargada que estuviera al tanto de toda la información; la encuesta debía realizarse solo a las instituciones educativas fiscales y fiscomisionales; la encuesta debía realizarse solo a las instituciones pertenecientes al régimen escolar (Costa o Sierra) que el proceso decidía ejecutar; la encuestas debía ser realiza a los establecimientos educativos que cuenten con Educación General Básica, es decir de primero grado a décimo curso, ya sean escuelas o colegios.

También es necesario mencionar que en cada proceso la encuesta tuvo algunas modificaciones con el fin de mejorarla y con ello que los encuestados y encuestadores tenga una comprensión más clara de las preguntas para obtener la mejor calidad y cantidad de información de los establecimientos educativos¹¹. Las encuestas contaban con preguntas cerradas, como: preguntas donde la respuesta es SI o NO, preguntas donde las respuestas hay que marcar con X, etc, es decir, en las que las respuestas son concretas. Pero, también había preguntas abiertas, es decir, preguntas donde las respuestas requerían una información detallada y descriptiva. Con estos dos tipos de preguntas lo que se buscaba era el tener la información cuantitativa y cualitativa, para que el análisis de los resultados sea completo.

- **Etapas del Proceso**

Concluyendo con la descripción hay que mencionar la metodología para la realización de los procesos. Todo el proceso tuvo cuatro etapas: en la primera etapa se encuentra la convocatoria a las organizaciones y correcciones de la encuesta; en la segunda etapa consta el envío de la encuesta a las organizaciones, capacitaciones a algunos encuestadores,

¹¹ Esto se puede comprobar al Comprar las Encuestas que se encuentran en los anexos del 1-4.

coordinación y llamadas a las instituciones y a los técnicos que realizaban las encuestas para conocer la situación en la que se encontraba el proceso de ejecución; en la tercera etapa se encuentra el acopio de las encuestas que las organizaciones envían y las llamadas a las organizaciones para agilizar el proceso de envío; y finalmente en la cuarta etapa se encuentra la digitación de los resultados en una base de datos, el procesamiento de la información para obtener los resultados y la devolución de la información a las instituciones, en esta etapa también se encuentran las reuniones con el Ministerio de Educación y las presentaciones públicas de los datos, pero estos dos momentos no son una constante en todos los procesos.

2.2.2.2.3. Vigilancia de Programas y Políticas Educativas.

Como se ha mencionado el objetivo del proceso de encuestas fue obtener resultados de la situación de los establecimientos con Educación General Básica, por lo que las preguntas de las encuestas se las formuló en base a algunas políticas educativas y programas. A continuación se describirá cuales fueron estas políticas y programas,¹² y con ello los ejes que tiene la encuesta.

La encuesta se divide en cuatro segmentos:

El primer segmento -“Información General”- no hace referencia a ninguna política o programa educativo, sino a la información del establecimiento educativo (Nombre del establecimiento, Provincia, Cantón, Zona, Tipo de establecimiento, etc.), a la información de la institución que está realizando la encuesta y a los datos del encuestador.

El segundo segmento -“Acceso y Permanencia”- se basa en la política de Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo. Por lo que las preguntas buscan:

- Obtener información de los niveles educativos que los establecimientos ofertan.
- En el caso de que el establecimiento no cuente con esta oferta se quiere saber los motivos.

¹² Las Políticas y programas se han obtenido del Plan Decenal de Educación y de la página web del Ministerio de Educación:
http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ECU/INT_CEDAW_ARL_ECU_18971_S.pdf.

- Se quiere saber si el establecimiento ha hecho el trámite para la apertura de la oferta de primero y octavo grado.
- También se quiere tener información de la permanencia de los estudiantes en la educación, por lo que se preguntó acerca del número de alumnos matriculados del 2009 al 2010.

El tercer segmento -“Recursos Educativos”- se basa en la política de Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las Instituciones Educativas; y en el programa de Eliminación de barreras de ingreso al sistema fiscal de educación garantizando la gratuidad de la enseñanza. Por lo que las preguntas buscan:

- Saber si el establecimiento cuenta con aulas para cada grado, con baterías sanitarias y espacios recreativos. Pero la información realmente importante es saber el estado de la infraestructura y si se le ha dado mejoras o mantenimiento y quien lo ha hecho o con qué recursos.
- Saber si el establecimiento cuenta con aula y equipos de computación y laboratorios, y las condiciones en las que se encuentran. Además, se quiere conocer si el establecimiento cuenta con biblioteca y con libros, y también cual es el estado de los mismos. En el caso de no contar con estos recursos se quiere saber la razón.
- Saber si las instituciones han recibido materiales escolares y que institución les ha dado.
- Saber si las instituciones han recibidos los textos escolares entregados por el Ministerio de Educación, pero más que nada que quiere saber si llega a tiempo, si llega para todos los niños, si llega en buenas condiciones, si se cree que es un materia adecuado y si los docentes han recibido capacitación para la utilización de este material.
- Saber si se recibe el monto de \$25 por estudiante del llamado bono matricula o como antes de denominaba “aporte voluntario” que daban los padres de familia al iniciar clases, conocer cuál es el proceso para recibirlo, si se lo recibe completo y cómo se lo gasta.

- Saber si los estudiantes han recibido uniformes escolares y la colación escolar. Pero más que nada es necesario saber si llegaron a tiempo, si llegaron para todos los niños, en que condicione llegaron y en el caso de los uniformes saber si las tallas precisas para cada niño.
- Saber con cuantos profesores cuenta el establecimiento y de ellos cuantos son pagados por el Ministerio de Educación y tiene nombramiento, y cuantos por otra institución. Además, se quiere conocer si los profesores son suficientes con respecto al número de alumnos, o si los mismos profesores dan algunas materias y en algunos grados.

El cuarto segmento -“Observación del Encuestador”- no se basa en ninguna política porque la información que se busca obtener no ha sido tomada en cuenta ni en las políticas ni en los programas. Por lo que las preguntas buscan:

- Conocer como es el acceso vial al establecimiento y las condiciones en las que está.
- Conocer cuáles son los tipos de transporte que usan los estudiantes y la distancia aproximada que recorren los niños de su hogar al establecimiento educativo.
- Conocer los peligros a los que están expuestos los alumnos.
- Saber si la institución conoce de niños o jóvenes que no asisten a ningún centro educativo y cuál es el motivo.
- También se quiere conocer si el establecimiento conoce casos de violencia tanto en el establecimiento como en el hogar, maltrato, abuso sexual y trabajo infantil.

Estos son los temas generales que se trataron en las encuestas de todos los proceso. Sin embargo, como se ha mencionado, en algunos proceso se aumentó otras preguntas, por ejemplo, en la última encuesta se aumentó una pregunta para los establecimientos Interculturales Bilingües, y algunas preguntas más precisas como saber de dónde toman el agua los establecimientos educativo, si tiene energía eléctrica, alcantarillado, etc, con el objetivo de saber a profundidad la situación de los establecimientos y ver más allá de la fachada.

2.2.2.2.4. Algunos Resultados del proceso de encuestas Alerta Temprana 2011(Ciclo Costa y Sierra).

Si bien la presente disertación no se enfoca en los resultados que ha obtenido el proceso de encuestas sino más bien en el proceso participativo, en los límites y alcances del mismo y la relación que se va creando entre los diferentes actores sociales tanto del Estado como de la sociedad civil, sí es necesario presentar de forma breve los resultados que han arrojado las encuestas para visualizar la importancia de los procesos de vigilancia.

Es necesario mencionar que los datos son aplicables solo a los establecimientos educativos encuestados, ya que los datos muestran la realidad de esas instituciones por lo que no pueden ser generalizables a todos los establecimientos a nivel nacional.

A continuación se va a detallar algunos resultados que se obtuvo del proceso de encuestas Alerta Temprana 2011 (Ciclo Costa y Sierra)¹³. Hay que mencionar que los resultados de los otros procesos no se los puede mencionar porque no es información pública.

Además, solo se detallarán los resultados de dos políticas y tres programas: la política del Bono Matrícula, la política de Mejoramiento en la Infraestructura y Equipamiento (Número de aulas y sus condiciones, baterías sanitarias y sus condiciones y aulas de computación) y los Programas de Textos Escolares, Colación y Uniformes; no se detallan las otras políticas y programas porque la información es más compleja. Se escogió estas políticas y programas, para describirlas en esta sección

, porque son elementos fáciles de visualizar, es decir, son elementos que no requieren mayor explicación, ya que hay otras políticas, como: la universalización de la Educación General Básica que es una política que encuentra limitaciones de todo tipo para su realización. En base a esta situación es factible mostrar la importancia de la veeduría si se muestran datos visibles y de fácil entendimiento.

¹³ La información completa se puede ver en la página web del Contrato Social por la Educación <http://contratosocialecuador.org/index.php/biblioteca-digital/195-informes-ciudadanos>, o en los anexos que se mencionan a continuación.

Proceso de Encuestas Alerta Temprana 2011 Ciclo Costa¹⁴.

- Con respecto a la política del “Bono Matrícula” (\$25 dólares por estudiante que se le entrega a la institución para gastos varios y que reemplaza al mal llamado “Aporte Voluntario”) la encuesta tiene dos criterios: preguntar por la recepción de este monto en el 2010 y en 2011, ya que se busca conocer si la recepción si fue efectiva un año antes de la realización de la encuesta.

Bono Matrícula	
Recepción del Bono en el 2010	Recepción del Bono en el 2011
<p>¿La institución recibió este monto en el 2010?</p> <p>106 establecimientos educativos responden que no lo han recibido, 1067 que si lo han recibido y 78 no contestas, de 1251 establecimientos encuestados. Como se evidencia hay 106 establecimientos educativos que no lo recibieron, no se sabe el motivo; sin embargo, es evidente que hay algún impedimento en el proceso para su entrega, por lo que son 106 establecimientos que no contaron con ese monto para sus gastos. Estos resultados nos muestran que hasta el momento de implementar la encuesta 106 establecimientos no han recibido el monto del Bono Matrícula correspondiente al 2010, monto que las instituciones usan para gastos varios del establecimiento, entre los que se</p>	<p>¿El establecimiento recibió el Bono Matrícula en el 2011, año lectivo en curso?</p> <p>472 establecimientos responden que no lo han recibido, 718 que si lo han recibido y 61 no contestan, de 1251 establecimientos encuestados. Este dato nos revela la lentitud del proceso, por lo que hay planes que deben ser retrasados y que no pueden ser solucionados al inicio de clase o antes.</p>

¹⁴ Ver Anexo 5.

encuentra: arreglo de infraestructura, material didáctico, pago por arreglos, etc. ¹⁵	
--	--

Además, hay que mencionar algunos problemas que se han evidenciado con respecto a esta política, como: que el monto no llega completo, que hay problemas con las personas de la colecturía (quienes entregan el monto) y que hay mucho trámite.

Si bien el objetivo es eliminar el “Aporte Voluntario” que los establecimientos educativos públicos pedían a los padres de familia para algunos gasto, hasta el momento es un objetivo duro de realizar, ya que al no contar con este monto los establecimientos prefieren suspender sus planes para su inversión, y en algunos casos al retrasarse los padres prefieren aportar de su dinero para la solución de algunas necesidades.

- Con respecto a la política de “Mejoramiento en la Infraestructura y Equipamiento” la encuesta hace referencia a algunos elementos, pero en este momento se detallarán tres criterios: el tema del aula para cada grado, las condiciones de los servicios higiénicos y oferta de aula de computación.

En esta política la principal dificultad es la mala calidad de los materiales tanto de la infraestructura como de los materiales didácticos o tecnológicos. Además, que en el caso del material de construcción una de los problemas es que no se acopla al clima del lugar, lo que trae un sin número de molestias: goteras, mucho calor, mucho frío, inundaciones, humedad, desgaste por vientos, etc¹⁶.

Mejoramiento en la Infraestructura y Equipamiento		
Aula para cada grado	Condiciones de los servicios higiénicos	Oferta de aula de computación

¹⁵ Esta información corresponde a un archivo personal.

¹⁶ Esta información corresponde a un archivo personal.

<p>¿El establecimiento cuenta con un aula para cada grado?</p> <p>853 establecimientos educativos responden que no tienen un aula para cada grado, 353 que si tienen un aula para cada grado y 45 no contesta, de 1251 establecimientos educativos encuestados. Para estos resultados hay que tener en cuenta que una meta del Plan Decenal de Educación es eliminar las escuelas Unidocentes hasta el 2011.</p>	<p>¿Cuáles son las condiciones de los servicios higiénicos?</p> <p>Hay que tener en cuenta que este criterio no se toma en cuenta en el Plan Decenal.</p> <p>350 establecimientos responde que las condiciones son buenas, 233 responden que las condiciones son malas, 487 están en condiciones regulares y 28 no contesta, de 1251 establecimientos educativos encuestados. Como se visualiza las condiciones de los servicios en mal estado o estado regular son muy altas, esta situación puede ser causa infecciones y enfermedades para los alumnos.</p>	<p>¿El establecimiento cuenta con un aula de computación?</p> <p>895 establecimientos educativos responde que no cuentan con un aula para computación, 334 si cuentan con un aula para computación y 22 no responde, de 1251 establecimientos educativos encuestados. Si bien esta pregunta solo responde al aula de computación y no si el establecimiento cuenta con computadores, con internet y con energía eléctrica, pero el dato es importante porque nos muestra que las condiciones de algunos establecimientos no son ópticas, es decir, los establecimientos educativos públicos no pueden llegar a competir con establecimientos privados, en este caso en cuestiones de equipamiento.</p>
---	---	---

- Con respecto a los programas de “Textos Escolares, Colación y Uniformes” la encuesta busca conocer cómo se desarrolla el programa en la práctica, ya que al ser un programa que beneficia a cada estudiante y no al conjunto de estudiantes las condiciones para la entrega de este beneficio se dificulta. En base a esta idea el criterio para medir el funcionamiento del proceso es saber si cada uno de estos beneficios (textos, colación y uniformes) llegan para todos los niños y en el caso de los textos es importante saber si llegan a tiempo.

Programas de Textos Escolares, Colación y Uniformes		
Textos Escolares	Colación	Uniformes
<p>¿Ha recibido los Textos escolares del 2011, año en curso?</p> <p>479 establecimientos responden que hasta ese momento no habían recibidos los textos de ese año lectivo, 738 establecimientos responde que si han recibido los textos y 34 no contestan, de 1251 establecimientos educativos.</p>	<p>¿La Colación escolar llega para todos los niños?</p> <p>275 establecimientos responden que no les llega la colación para todos los niños, 889 establecimientos responden que si les llega la colación para cada niño y 87 no responden, de 1251 establecimientos educativos encuestados. La otra dificultad de este programa es el hecho de que la colación no llega para todos los días. En esta situación los encuestados han comentado que prefieren no dar todos los días la colación, ya que tienen que hacer alcanzar la colación para todos los niños. Por</p>	<p>¿Los Uniformes escolares llegan para todos los niños?</p> <p>380 establecimientos respondieron que no les llegan los uniformes para todos los estudiantes, 744 establecimientos respondieron que si les llega para todos y 127 no contestó, de 1251 establecimientos educativos. Como se puede visualizar el número de establecimientos que no recibe completos los uniformes es muy alto, y esta situación trate algunas dificultades a las instituciones, por ejemplo, algunos establecimientos han mencionado que tienen</p>

	<p>otro lado, en el proceso de capacitaciones a las mujeres de AMJUPRE para la realización de las encuestas, ellas como madres de familia, nos comentaban que conocían de establecimientos donde no les daban la colación a los alumnos y tenían guardada esa comida; el problema de este dato es que no se puedo identificar la razón.</p>	<p>que decir si repartir los uniformes aunque algunos niños se queden sin uniforme, y en este caso la institución debe decidir a quién dar y a quien no dar; esta situación genera conflictos entre estudiantes y entre los padres de familia y la institución, ya que los niños que no reciban se pueden sentir excluidos, y por otro lado los padres de familia reclaman a la institución porque unos niños tienen uniforme y otros no.</p>
--	---	---

En conclusión, hasta el momento no se puede lograr que el proceso de entrega sea eficiente, ya que el problema de la puntualidad y la cantidad de textos para cada estudiante es una falla que es indispensable mejorarla.

Proceso de Encuestas Alerta Temprana 2011 Ciclo Sierra¹⁷.

- Con respecto a la política del “Bono Matrícula” (\$25 dólares por estudiante que se le entrega a la institución para gastos varios y que remplace al mal llamado “Aporte Voluntario”) la encuesta tiene dos criterios: preguntar por la situación de esta política en el 2010 y en 2011.

Bono Matrícula	
Recepción del Bono Matrícula en el	Recepción del Bono Matrícula en el

¹⁷ Ver Anexo 6.

2010	2011
<p>¿La institución recibió este monto en el 2010?</p> <p>37 establecimientos educativos responden que no lo han recibido, 636 que si lo han recibido y 16 no contestas, de 689 establecimientos encuestados. Como se evidencia hay 37 establecimientos educativos que no lo recibieron, si bien no es una cifra alta, hay que considerar que hay menos establecimientos encuestados y que de todas formas se evidencia fallas en el proceso. Como ya se mencionó el no recibir este monto ocasiona que algunos planes de mejoras en la infraestructura, de contratación de personal o de compra de material didáctico o de oficina se pospongan o no se realice durante todo ese año lectivo.</p>	<p>¿La institución recibió este monto en el 2011, año en curso?</p> <p>352 establecimientos responden que no lo han recibido, 299 que si lo han recibido y 38 no contestan, de 689 establecimientos educativos encuestados.</p>

Esta política tiene las mismas dificultades que se mencionó en el anterior proceso Alerta Temprana 2011 ciclo costa. Sin embargo, hay que mencionar que si bien algunas instituciones tienen problemas para cobrar el monto también hay establecimientos que no tienen problemas, por lo que es necesario que de parte del Ministerio de Educación se dé un seguimiento a profundidad para identificar los problemas.

- Con respecto a la política de “Mejoramiento en la Infraestructura y Equipamiento” la encuesta hace referencia a algunos elementos, pero en este momento se detallarán tres criterios: las condiciones de las aulas, las condiciones de los servicios

higiénicos y en esta encuesta se pregunta si el establecimiento cuenta con computadoras para los estudiantes y por el acceso a internet.

Mejoramiento en la Infraestructura y Equipamiento”		
Condiciones de las aulas	Condiciones de los servicios higiénicos	Computadoras y acceso a Internet para el estudiante
<p>¿Cuáles son las condiciones generales de las aulas?</p> <p>233 establecimientos educativos responden que está en buenas condiciones, 407 están en condiciones regulares, 41 en malas condiciones y 8 no contestan, de 689 establecimientos educativos encuestados.</p>	<p>¿Cuáles son las condiciones generales de los servicios higiénicos?</p> <p>Este es un elemento que no se toma en cuenta ni en las políticas ni en los programas.</p> <p>225 establecimientos responde que las condiciones son buenas, 299 responden que las condiciones son regulares, 139 están en malas condiciones, 15 no tienen y 11 no contesta, de 689 establecimientos educativos encuestados. Como se visualiza las condiciones de los servicios en mal estado o estado regular son muy altas, esta situación puede ser causa infecciones y enfermedades para los alumnos. A esto se suma el hecho de que es</p>	<p>¿El establecimiento cuenta con computadoras para el uso de los estudiantes?</p> <p>562 establecimientos educativos responden que si cuentan con computadoras, 115 no cuentan con computadoras y 12 no responde, de 689 establecimientos educativos encuestados. Pese a que la pregunta no nos informa si las computadoras están en uso, la pregunta nos muestra que ya hay algunos establecimientos que cuentan con equipos.</p> <p>¿El establecimiento cuenta con internet?</p> <p>266 establecimientos responden que si cuentan con internet, 410 que no cuentan con internet y 13</p>

	preocupante que haya 15 establecimientos educativos sin servicios higiénicos.	no contestan, de 689 establecimientos educativos encuestados.
--	---	---

- Con respecto a los programas de “Textos Escolares, Colación y Uniformes” la encuesta busca conocer cómo se desarrolla el programa en la práctica, ya que al ser un programa que beneficia a cada estudiante y no al conjunto de estudiantes, es decir, al establecimiento en su conjunto las condiciones para la entrega de este beneficio se dificulta. En base a esta idea el criterio para medir el funcionamiento del proceso es saber si cada uno de estos beneficios (textos, colación y uniformes) llegan para todos los niños y en el caso de los textos es importante saber si llegan a tiempo.

Programa de Textos Escolares, Colación y Uniformes		
Textos Escolares	Colación	Uniformes
<p>¿Ha recibido los Textos escolares del 2011, año en curso?</p> <p>107 establecimientos responden que hasta ese momento no habían recibidos los textos de ese año lectivo, 565 establecimientos responde que si han recibido los textos y 17 no contestan, de 689 establecimientos educativos. A esto se suma la pregunta si los textos llegaron para todos</p>	<p>¿La Colación escolar llega para todos los niños?</p> <p>79 establecimientos responden que no les llega la colación para todos los niños, 564 establecimientos responden que si les llega la colación para todos los niños y 46 no responden, de 689 establecimientos educativos encuestados. La otra dificultad de este programa es el hecho de</p>	<p>¿Los Uniformes escolares llega para todos los niños?</p> <p>259 establecimientos respondieron que no les llegan los uniformes para todos los estudiantes, 373 establecimientos respondieron que si les llega para todos y 57 no contestó, de 689 establecimientos educativos. Como se puede visualizar el número de</p>

<p>los estudiantes; a esto 285 establecimientos responden que si han recibido los textos para todos los niños, 322 establecimientos responden que no han recibido los textos para todos los niños y 82 no contestan, de 689 establecimientos educativos encuestados.</p>	<p>que la colación no llega para todos los días.</p>	<p>establecimientos que no recibe completos los uniformes es muy alto, y esta situación trate algunas dificultades a las instituciones, sin las mismas que se han mencionado en los resultados del proceso ciclo costa, por ejemplo, algunos establecimientos han mencionado que tienen que decir si repartir los uniformes aunque algunos niños se queden sin uniforme, y en este caso la institución debe decidir a quién dar y a quien no dar; esta situación genera conflictos entre estudiantes y entre los padres de familia y la institución, ya que los niños que no reciban se pueden sentir excluidos, y por otro lado los padres de familia reclaman a la institución porque unos niños tienen uniforme y otros no.</p>
--	--	--

En resumen, los datos nos muestran algunas situaciones, como: que no todos los establecimientos educativos acceden a los beneficios, más que nada por problemas en los procesos, esto trae consigo desigualdad entre los establecimientos educativos y por tanto entre los estudiantes y con ello conflictos entre algunos actores sociales; también se ve que los establecimientos que acceden a estos beneficios no lo hacen de forma completa, ya que existe el problema de la impuntualidad en la entrega y que no llega en la cantidad adecuada para todos, esto a su vez también conduce a una inequidad y conflictos entre actores sociales; que las políticas y programas todavía no respondan a determinada realidad o situación geográfica, es decir, clima, distancia, falta de servicios, etc.

Los datos revelan una pequeña parte de la realidad de los establecimientos educativos, en la que los programas y políticas educativas están en construcción y donde el proceso para su ejecución está en constante mejoramiento; por lo que sin la participación de la ciudadanía en la vigilancia constante de las políticas públicas y sin la exigibilidad de su funcionamiento y calidad estas políticas pueden quedarse escritas en un papel o dichas en un discurso político y sin cimiento en la práctica. Esta idea se fundamenta a partir de la investigación del caso “Encuestas Alerta Temprana y Alerta Educativa”, donde se puede evidenciar que uno de los logros fue que los procesos para la entrega de los implementos educativos como la colación y los textos escolares se agilitan, este tema se profundizará en el siguiente capítulo.

Por otro lado, hay que mencionar que este proceso de vigilancia también mostró datos importantes de elementos que no están contemplados en los programas o políticas educativas, pero que están interrelacionados con este ámbito, por ejemplo, el tema de la inseguridad (robos, violaciones, acoso, atropello, accidentes automovilísticos, caídas, etc.) por la que tienen que atravesar los estudiantes en el camino a los establecimientos educativos; en este proceso de encuestas salió a la luz un caso en el que los niños tenían que caminar por la vía transitada por camiones que salen de empresas y que manejan a alta velocidad sin ningún control, por lo cual muchas veces los niños han tenido que tirarse a un lado de la vía para salvarse de ser atropellados. Como este hay muchos casos que pueden ser resueltos pero que las autoridades no tomen en cuenta porque no hay canales de diálogo

entre la ciudadanía y el Estado, ya que alrededor de este caso hay muchos actores (padres de familia, profesores, ciudadanía, etc.) que quisieran que esto se resolviera; sin embargo, el principal inconveniente es el no contar con una institución donde exponer la situación y que esta a su vez sea realmente escuchada y resuelta.

2.2.2.2.5. Relación con el Estado y con otras Organizaciones.

El Contrato Social por la Educación se ha caracterizado por ser una organización de la sociedad civil con total autonomía con respecto a ideologías e interés políticos y con intereses de sectores privados y económicos; esto hace que la institución goce de mucha credibilidad y que su labor sea honesta e imparcial. Sin embargo, el estar al margen del poder político y económico no ha librado a la institución de desencuentros con algunos actores sociales, sobre todo con la burocracia. Esto se ha dado en diferentes periodos sociales y políticos, incluyendo en momentos donde se ha sobrevalorado a la participación de la ciudadana en lo público y lo político, lo que nos da a entender que esto es un ideal que se queda en el discurso.

En base a esta idea hay que mencionar que la historia del Contrato Social por la Educación se ha caracterizado por tener momentos de grandes diálogo con los Ministros de Educación que han acogido propuestas y con los que se han hecho trabajos en conjunto; pero también habido momentos de tensión (Luna, 2015). Sin embargo, pese a los momentos de tensión el Contrato Social por la Educación ha logrado incidir en las instituciones públicas de distintas maneras, por ejemplo, tanto en el Plan Decenal de Educación como en la Constituyente del 2008 el Contrato Social por la Educación estuvo presente y presentó sus propuestas, algunas ideas que se presentaron se copiaron casi textualmente en la ley (Luna, 2015); pero hay que mencionar que si bien este proceso se presentó como una propuesta participativa y de deliberación para la construcción colectiva de un proyecto nacional, el proceso más bien fue una presentación de varios aspectos pre-elaborados y de los solo se necesitaba del proceso donde participaban diferentes actores de la sociedad civil para ser llamado un proceso “legítimos”.

El Contrato Social por la Educación se ha consolidado como un movimiento ciudadano autónomo con respecto al Estado, a sus instituciones y a cualquier partido político; pese a

ello ha logrado incidir en la construcción de leyes y políticas educativas, además, de incidir en la sociedad civil acerca de la importancia de la educación como un derecho. Por ello es necesario mencionar algunos de los logros del CSE, esta información se ha obtenido de Milton Luna (Políticas públicas en Educación y Participación Ciudadana: La experiencia del Contrato social por la educación, 2009):

1. Aumento de la conciencia en la sociedad ecuatoriana, de que la educación es un tema clave para el país.
2. Contribuyó a que más actores sociales que los educativos tradicionales (Ministerio, gremio docente, Iglesia, sector privado de la educación) se involucren en las políticas educativas.
3. El CSE promovió la relación de la educación con el desarrollo humano, con la economía y el crecimiento económico, con el desarrollo local, con el fortalecimiento de la democracia y la construcción de ciudadanía.
4. Construyó y colocó en el Estado y en la sociedad una agenda educativa con políticas y metas prioritarias. Algunas de ellas hoy son políticas de Estado y forman parte sustantiva del Plan Decenal de Educación: universalización de la educación básica, particularmente del primer año; distribución universal y gratuita de textos escolares, eliminación de 25 dólares de “contribución voluntaria” de los padres de familia al momento de la matrícula; nuevos modelos de gestión, calidad educativa, evaluación y rendición de cuentas, mayor inversión educativa, calidad del gasto.
5. Regularización del pago a los docentes y creación de un ambiente de gobernabilidad.
6. Mayor participación de gobiernos locales en el tema educativo.
7. 80% de las tesis del CSE fueron integradas a la nueva Constitución del 2008:
 - a. Derecho de los ecuatorianos y ecuatorianas a la educación durante toda la vida.
 - b. Centralidad del sujeto que aprende, en el sistema educativo y en el hecho educativo.
 - c. Corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia en la educación.
 - d. Educación considerada como un bien público y estratégico del país.
 - e. Obligatoriedad de la educación desde el nivel inicial hasta el bachillerato.
 - f. Relación de la educación inicial, básica y bachillerato con el desarrollo, con la economía del país, con la cultura, con la ciencia y tecnología, con el deporte, la recreación y con la salud.
 - g. Evaluación del sistema educativo.
 - h. Relación del salario docente con carrera, desempeño y evaluación.
 - i. Vigencia de los derechos humanos en las aulas.
 - j. Interculturalidad en todo el sistema educativo.
 - k. Financiamiento del 6% del PIB en educación. Distribución equitativa de recursos en relación al territorio y a la población. Fuentes de financiamiento seguras.
 - l. Relación de la educación con otros factores de la realidad en el marco del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social.
8. Aportes a la redacción de la nueva ley de educación y a las políticas educativas 2009. (Luna, Políticas públicas en Educación y Participación Ciudadana: La experiencia del Contrato social por la educación, 2009)

A partir de estos resultados observamos que el CSE es un movimiento ya consolidado, que ha ganado espacio por su aportación, trabajo e investigación en temas educativos y que por ello gran parte de sus propuestas han sido acogidas.

Para dar una explicación a estos momentos de tensión con el Estado, Milton Luna menciona que el trabajo de vigilancia que hace el Contrato Social por la Educación trae tensiones con las autoridades, porque a los gobiernos en general, por la falta de experiencia democrática en el país, no les gusta ser observados (Luna, 2015) y que con ello se muestren ciertas deficiencias o errores de las políticas o de sus procesos. Estos errores o deficiencias no tienen por qué ser secretas, ya que más bien lo que se busca es que las autoridades noten estas deficiencias y las solucionen.

Por otro lado, a más de esta relación con el Estado, el Contrato Social por la Educación cada vez amplía más sus relaciones con otras organizaciones, grupos, colectivos, movimientos, etc, con el fin de crear lazos de ayuda y cooperación entre instituciones autónomas que buscan crear mejores condiciones para la población en general o que buscan visibilizar a grupos marginados y vulnerados.

Para concluir con este tema es necesario mencionar algunas ideas que Milton Luna presenta con respecto al momento que actualmente vive el CSE, él menciona que estamos en un momento de concentración de poder del Estado, de debilitamiento de la sociedad y reducción de los espacios ciudadanos; por ello es que el recuperar la capacidad de vigilancia y de ampliar y fortalecer la acción de los actores sociales, es fundamental para la construcción de ciudadanía.

3. Capítulo III: Análisis de los límites, obstáculos y alcances de la participación ciudadana, tomando como Caso el proceso de “Vigilancia y Exigibilidad en las Políticas de Educación General Básica a través del Proceso Alerta Temprana y Alerta Educativa”.

El objetivo del presente capítulo es mostrar los límites, obstáculos y alcances de la participación ciudadana, y posteriormente dar un análisis a estos elementos.

Para lo cual, a partir del concepto de participación ciudadana, de su proceso histórico y del análisis teórico que plantea Nuria Cunill, se han construido algunos indicadores que nos permiten medir como se desenvuelven estos indicadores en la práctica y los elementos (normativos, políticos y sociales) que generan limitaciones a la actividad participativa. Sin embargo, hay que mencionar que a partir de los datos de las entrevistas también se han evidenciado otros indicadores que miden los límites, obstáculos y alcances de la participación ciudadana.

Para evidenciar de mejor manera la situación de la participación ciudadana se ha tomado como Estudio de Caso al proceso de “Vigilancia y Exigibilidad en las Políticas de Educación General Básica a través del Proceso Alerta Temprana y Alerta Educativa 2010-2012, creado por el Contrato Social por la Educación”.

Por otro lado, posterior a la descripción de los elementos que generan los límites, obstáculos y alcances de la participación ciudadana, se hará un análisis de cada uno de los elementos. El análisis se lo realizará en base a todos los conceptos y la teoría expuesta en el primer capítulo, como son: participación ciudadana, democracia, Estado, lo público, políticas públicas, etc, ya que se quiere mostrar cómo estos criterios confluyen entre sí en la práctica, y con ello dar una explicación fundamentada del porqué de los límites, obstáculos y alcances a los que se enfrenta la participación ciudadana.

En la presente disertación se ha pedido la información a tres organizaciones que participaron en el proceso: Plan Internacional, AMJUPRE (Asociación de Mujeres de las Juntas Parroquiales Rurales del Educador y Pueblo Kayambi. Se ha seleccionado a Plan Internacional porque ha sido una de las organizaciones no gubernamentales que más ha

trabajado y que ha estado en todos los procesos; en el caso de AMJUPRE se escogió esta organización porque fue una de las instituciones en las que hubo mayor participación de la sociedad civil; por último, el Pueblo Kayambi fue seleccionada porque el grado de organización, empoderamiento, movilización y acuerdos que logró con el Ministerio de Educación.

Además, la información del estudio de caso se ha obtenido mediante observación participante, mediante entrevistas a informantes calificados (Milton Luna-Coordinador Nacional del Contrato Social por la Educación, Francisco Cevallos-Coordinador de Vigilancia y Políticas Públicas del Contrato Social por la Educación, Edison Perugachi-Representante de Plan Nacional, Alexandra Bonilla-Representante del Pueblo Kayambi y María Cristina López-Representante AMJUPRE) y de publicaciones realizadas en la página oficial del Contrato Social por la Educación.

3.1. Límites y Obstáculos que enfrenta la Participación Ciudadana

En el presente subcapítulo se detallarán los límites propios de la participación ciudadana, que de cierta forma impiden un proceso participativo completo. Además, se detallarán los obstáculos a los que se enfrenta la participación ciudadana, es decir, los elementos externos que impiden el desarrollo de la actividad participativa.

Hay que señalar que muchos de los elementos se complementan entre sí, ya que tanto los límites como los obstáculos están interrelacionados; sin embargo, en la presente subdivisión se han clasificado los elementos según los grupos construidos a partir de los indicadores que nos dan las dimensiones del concepto de participación ciudadana, con el objetivo de visualizar de mejor manera las problemáticas que se dan alrededor de estos elementos.

3.1.1. Límites propios de la actividad participativa.

En este segmento se quiere mostrar las limitaciones que existen al interior de las organizaciones participativas, es decir, las limitaciones inherentes que tiene la participación ciudadana, tomando en cuenta que por participación ciudadana nos referimos a la incidencia en lo público que la sociedad civil, los sujetos cotidianos, la sociedad en general

que en la mayoría de los casos no cuentan con conocimientos técnicos, pero si con las ganas de ser parte de lo político.

3.1.1.1. Falta de conocimientos técnicos, de recursos económicos, de redes de cooperación y de interés participativo.

Los conocimientos técnicos y los recursos económicos son un factor importante en la actividad participativa. Como menciona Nuria Cunill, la participación voluntaria y sin remuneración implica un gasto de tiempo, dinero y energía de los participantes que se han organizado en pro de un interés común, esto nos lleva a que no todos los actores de la sociedad civil puedan participar, sino solo los que cuentan con estos recursos; esto se da pese a las ganas y la motivación que muchas personas tienen en participar. Esta limitación se puede ver claramente en el comentario que nos hace Alexandra Bonilla, Representante del Pueblo Kayambi y Cristina López-Representante de AMJUPRE:

La realización de las entrevistas fue difícil debido al presupuesto, por lo que algunos de nosotros fuimos a los establecimientos educativos, dejamos la ficha, les explicamos de lo que se trataba y se dejó para que la llenaran. Para los establecimientos lejanos que no contaban con internet se realizó la encuesta física, y para el resto se la hizo por internet. Se hizo de esta forma porque la encuesta era extensa y no teníamos suficiente personal que se dedique a eso, ya que nos habría tomado todo un día hacer solamente a un establecimiento. (Bonilla, 2015)

Uno de los límites que se tuvo para realizar por completo los objetivos que las mujeres tenían, de hacer al mayor número de escuelas, es que los establecimientos rurales son muy lejanos, hubo limitaciones en el transporte porque a algunos lugares se tenía que llegar en canoa, por ejemplo. Los costos eran fuertes, porque había que contratar canoa, camión, etc; en las zonas rurales sobre todo no hay vehículos todo el tiempo. Pese a que el Contrato Social nos ayudaba con un determinado monto para la movilización, creo que este si es un límite comparado con los objetivos que nosotras teníamos. Sin embargo, las mujeres lo hacían con ganas. (López, 2015)

Además, los procesos participativos que en este caso se evidencia a través de un proceso de vigilancia en el cumplimiento de las políticas públicas, necesitan de continuidad y están diseñados para tener incidencia y ser evaluados a largo plazo, ya que es necesario tener una comparación constante entre los datos recogidos en un momento y los datos recogidos posteriormente, para saber si efectivamente existe una incidencia. Para esto también es necesario recursos económicos. Como nos menciona Francisco Cevallos:

Uno de los mayores limitante para continuar con este proceso es el tema económico que influye también en tener personal que puede dedicarse permanentemente a estas actividades:

a dar seguimiento al proceso, en la digitación de la información, dando capacitaciones, en el análisis de resultados, etc. Por otro lado, el contar con una labor voluntaria también es un límite en la medida en que dependes del tiempo de las organizaciones, de su decisión en participar o no. (Cevallos, 2015)

Por otro lado, los conocimientos técnicos son un limitante que algunas organizaciones tienen, ya que por falta de estos conocimientos no se pueden desenvolver con soltura el momento de relacionarse con las instituciones públicas, el momento de tener conocimientos legales o el momento de entablar conversaciones con autoridades. Esto crea una jerarquía de conocimiento, donde los conocimientos técnicos están sobre los conocimientos cotidianos, esto conlleva relaciones de poder entre quien tiene el conocimiento y quien no lo tiene; así, el conocimiento se vuelve un medio de poder que puede hacer que quien no lo posea calle.

En este punto, entra la problemática acerca de “el pueblo que se gobierna a sí mismo”, como menciona Gustavo Bueno, el pueblo no es capaz de gobernarse a sí mismo porque la mayoría del pueblo es ignorante, es decir, ignora de temas económicos, financieros, legales. Esto se puede percibir en el comentario de Cristina López-Representante de AMJUPRE:

Al momento de presentar los datos al Ministerio, nos motivó el ir empoderadas de esa realidad y el ir respaldadas por el Contrato Social, que es una institución conocedora del tema y que ha participado a la par con autoridades, porque en otras circunstancias no habríamos sabido que hacer o que decir, no habríamos tenido el valor y los espacios para tener ese encuentro con las autoridades. Por otro lado, hubo limitaciones en la experiencia, ya que muchas mujeres no habían hecho nunca una encuesta, algunas no conocían muchos temas, y esto sí se convirtió en una limitación. (López, 2015)

Lo que se menciona, más que una limitación es una realidad que enfrenta la participación ciudadana, no toda la ciudadanía va a gozar de conocimientos técnicos; sin embargo, esto no es un impedimento para la participación, ya que el valor de la participación precisamente se mide en los conocimientos cotidianos que están alejados de los conocimientos técnicos.

También, hay un limitante que no se había considerado, pero que salió en las entrevistas y es que las organizaciones que carecen de relaciones o redes de cooperación con actores internacionales claves crean una fuerza estratégica que les permite enfrentar obstáculos externos, como sería el caso de obstáculos que pone el Estado a la libre participación. Como nos menciona Milton Luna:

En este contexto de miedo que se sembró en las organizaciones, gremios y grupos estudiantiles por parte del Estado, el Contrato Social por la Educación ha sabido subsistir porque tiene relación con movimientos similares de América Latina, es parte de la “Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación” y por ser parte de la “Campaña Mundial por la Educación”. Esto le da una gran fuerza a la institución y es por esto que no nos han podido atacar como lo han hecho a otras organizaciones. (Luna, 2015)

Si bien uno de los elementos que caracteriza a la participación ciudadana es su autonomía con respecto al poder, económico y político, o a los actores que buscan entrar en el campo del poder, como los partidos políticos. Esto le puede traer limitaciones en la medida en que muchas veces es necesario estar dentro de la estructura de poder para cambiar las cosas. Esto nos muestra que en ningún momento la ciudadanía tiene un poder real sobre lo público y lo político.

El Contrato Social por la Educación se distingue por no haber estado vinculado al poder, político o económico, y nunca ha sido parte de la estructura del Estado. A esto Milton Luna nos señala que:

El no estar relacionados con el poder pasa por un compromiso ideológico y político, esto tiene consecuencias positivas y “negativas”, por ejemplo, uno de los compromisos fue que si vamos hacer incidencia en políticas de educación, debemos crear un alto nivel de confianza en los actores, primero, alejándonos de cualquier tipo de financiamiento del BID (Banco Interamericano de desarrollo, del Banco Mundial, etc, siendo que algunas organización están siendo financiadas por estas instituciones. Segundo, el mantener una distancia con los partidos políticos también ha sido un elemento que nos ha dado credibilidad. Esto es un fuerte capital político. (Luna, 2015)

Si bien estas limitaciones han impedido el desarrollo total de la actividad participativa creo que son solucionables, pero necesitan de una intención política que quiera poner al Estado y a la sociedad civil al mismo nivel. Situación que en este contexto político de centralización del poder no es posible, ya que la institución que representa a la ciudadanía y su actividad participativa, es decir, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social está en manos de poder político actual, que valora el tipo de participación que es “legítima” y la que no.

Por un lado el tema económico, se puede solucionar si los recursos llegan desde el Estado o desde Organizaciones no gubernamentales; si el financiamiento llega desde el Estado es necesario que se garantice la autonomía total de las organizaciones y si el

financiamientos llega desde las Organizaciones no gubernamentales es necesario que haga una coordinación equitativa de los recursos, sin favoritismos.

Por otro lado, la falta de conocimientos técnicos no debe ser un elemento que se desvalorice, ya que si la gente no puede tomar decisiones en lo financiero, administrativo, legal, etc, sin conocer, esto no quiere decir que no pueda participar porque para que los expertos tome decisiones necesitan conocer de la realidad y muchas veces se toman decisiones solo en base a ideas abstractas. Por lo que la idea es que los conocimientos técnicos y cotidianos confluyan.

Finalmente, es importante señalar que la falta de recursos económicos y la falta de conocimientos técnicos pueden desencadenar en la falta de interés participativo; sin embargo, este es un elemento que no salió a relucir en las entrevistas, lo que quiere decir, que las personas e instituciones que participaron en el proceso tenían las ganas de participar y más bien los impedimentos fueron se dio desde el Estado.

3.1.2. Obstáculos externos a los que se enfrenta la Participación Ciudadana.

3.1.2.1. Falta de apertura a la crítica, a la deliberación y de canales de diálogo, obstáculos que se dan por parte del Estado.

Si bien la actividad participativa conlleva limitaciones propias, en el caso que se está estudiando se puede ver que estas limitaciones no han sido un impedimento para ejercer la participación y el empoderarse de lo público y lo político. Sin embargo, como veremos a continuación, los obstáculos externos si han sido un limitante para la continuidad de la actividad participativa.

Por un lado, como un obstáculo tenemos la falta de apertura a la crítica. Como menciona Nuria Cunill, las sociedades no son homogéneas por lo que la participación debe estar abierta a la variedad de ideas, percepciones, valoraciones, etc. Por ello, como crítica entendemos el mostrar los desacuerdos ante lo que otro afirma; si los dos actores están abiertos a este proceso de argumentación se abre un espacio de deliberación, que se comentará posteriormente. Las instituciones públicas, por el mismo hecho de ser públicas,

no pueden cerrar a la crítica por parte de la ciudadanía, ya que trabajan para ella de lo contrario si se cierra a la crítica o que hacen es evidenciar que trabajan para un gobierno. Esta falta de apertura se puede evidenciar en el comentario de Milton Luna- Coordinador Nacional del Contrato Social por la Educación:

En la historia del Contrato Social siempre han existido momentos de grandes diálogos con los Ministros, y lo contrario, momento de hermetismo. Sin embargo, específicamente en la presentación de los resultados del proceso de Alerta Temprana y Alerta Educativa, hubo arrogancia de parte del Ministerio, se tenía las reuniones, en algunos casos se asustaban porque no querían que esos datos sepa el presidente. Por ello nos podían una gran cantidad de cortapisas para que esos datos no salgan a la luz. Por último, nos metieron en un juego tecnocrático absurdo, el cual consistía en estar meses discutiendo tema que no eran relevantes, por ejemplo, discutir si un porcentaje era 2.2 o 2.3, para decir si era válido o no válido porque si no era válido “mentías” y te ponían un juicio. En este juego se perdió la política, la incidencia, y consiguieron pasmar un proceso de crítica y seguimiento público; porque en el privado, cuando recibían los informes se asustaban y hacían correctivos, algunos funcionarios honestos nos agradecían por la información y aceptaban los errores. (Luna, 2015)

Estamos en un contexto en el que el gobierno nos ha vendido el discurso de modernización y eficacia del Estado y sus instituciones, nos vende todo el tiempo la idea de que este gobierno ha sacado de la crisis al país, esto ha hecho que los funcionarios crezcan en su poder y su prepotencia. Hace creer que ellos tienen la razón absoluta y oficial por sobre cualquier otra, y de esta manera se cierran a la crítica, la ven hasta como una ofensa personal.

En la práctica podemos ver todavía falencias en el sistema educativo, falencias que en algunos casos son fáciles de solucionar, si las instituciones tomaran las críticas como un aporte. Milton Luna también señala que:

El gobierno se fue haciendo más y más prepotente paulatinamente, en un principio 2008-2009 nos invitaban al Contrato Social y a algunas organizaciones a participar en algunos procesos, después ya no invitaron a nadie. En este contexto las ONG's muy pequeñas fueron desapareciendo y las muy grandes fueron limitadas y condicionadas por otras instancias del Estado. Por estas presiones las organizaciones cada vez trabajaban con más temor, algunas se fueron autocensurando y de alguna forma indirectamente presionaban al Contrato Social a que mantenga una actitud más contenida frente al poder; al final no lograron su cometido, pero esto hizo que estas organizaciones se alejaran del Contrato Social, como mecanismo de autodefensa. Por otro lado, se sembró el terror en el sistema educativo fundamentalmente en el movimiento estudiantil, la paulatina liquidación y desmovilización del gremio. Esto hizo que en el ámbito político y público el sistema educativo solo fuera representado por un actor, un poderoso actor, el Ministerio de Educación. Además, el proceso de vigilancia se frenó porque cada vez más las organizaciones tenían temor de participar. (Luna, 2015)

Esta falta de apertura a la crítica genera el miedo de que el Estado atente legalmente contra los ciudadanos. Estamos en un momento en el que al gobierno le parece muy importante el mantener una imagen, un discurso de perfección, que el hacer planes, proyectos y programas en colaboración conjunta con la ciudadanía.

Por otro lado, tenemos como obstáculo a la falta de deliberación. Como hemos visto, existe una total falta de apertura a la crítica, ya que las instituciones creen tener la razón por sobre las evidencias empíricas que se presenta, ya que ellos están camuflados por datos que solo muestran una parte de la realidad. Por ello es que tampoco puede existir deliberación, ya que para que exista deliberación las dos partes deben estar abiertas a la argumentación, a la discusión, debe haber respeto a los diferentes puntos de vista y estar abierto a llegar a acuerdos y admitir errores.

Como menciona Nuria Cunill, hay que tener conciencia que un acto de deliberación acarrea discusiones y enfrentamientos entre diferentes puntos de vista, es decir, no se pueden esperar que todos tengan las mismas ideas; sin embargo, se debe ver a este proceso como una oportunidad de retroalimentación y no como un limitante. Pero esto no pasa en el contexto actual, ya que más bien se tiende a opacar a la oposición y a la diversidad de opiniones. Además, los actos participativos que incentiva el Estado son actos de legitimación de decisiones pre-elaboradas por la burocracia, siendo el Estado que escoge quien debe “participar”, y esta participación se mide por la asistencia de personas, más que por las opiniones que se acogen de ellas.

Esta realidad se puede evidenciar en los comentarios de Cristina López-Representante de AMJUPRE, Edison Perugachi-Representante de Plan Internacional y Francisco Cevallos- Coordinador de Vigilancia y Políticas Públicas del Contrato Social por la Educación:

Cuando se presentó los resultados hubo bastante crítica al proceso por parte del Ministerio, se notaba que estaban incomodos con nuestra presencia, sentían que era algo serio y que realmente se está siguiendo la actividad del Ministerio, porque el Contrato Social por la Educación sabía a lo que iba y tenía los argumentos, los datos y nosotras teníamos el conocimiento. No es lo mismo que los supervisores del Ministerio de Educación que visitan los establecimientos cada cierto tiempo, que nosotras que vivimos cerca de esa realidad. Entonces ustedes se volvieron como “la piedra en el zapato”. En ningún momento hubo apertura al diálogo, más bien se sentían molestos de que ustedes argumenten y nos abran los

ojos a nosotras y nos incentiven a participar. Por ello, por parte de AMJUPRE no se llegó a una movilización, por la presión política que existe, que si te pones a juzgar algo o a decir que algo está mal ya eres perseguido. (López, 2015)

El Misterio decía que solo los datos que ellos tienen son los que valen, pese a que nosotros presentamos datos reales. En este sentido si hubo problemas porque no aceptaron los datos de buena gana, de buena manera, y no aceptaron que los datos que tenía el Contrato Social eran valiosos, incluso ponían pretextos, por ejemplo: que los datos no eran representativos por cómo se había obtenido la muestra y la elección de los establecimientos. En cambio, cuando funcionaban las direcciones se podía tener más incidencia, se tenía incluso una relación más estrecha, los padres de familia también tenía una relación más directa. Actualmente las instituciones y sus representantes, directores y profesores, tienen prohibido dar información acerca de los establecimientos, no es porque los profesores no quieren sino que les impiden. (Perugachi, 2015)

A partir de la concentración de la política pública en el gobierno central, las ONG's ya no pueden intervenir en temas que se ejecuten mediante políticas públicas porque de lo contrario estas organizaciones pueden ser disueltas. Por otro lado, aquellos técnicos ya sea los que se encuentran en puesto superior como inferiores, creen que los temas de educación solo pueden hablar los entendidos; por lo tanto los criterios de los padres de familia, de los estudiantes, la comunidad, etc, no son válidos porque no son técnicos. Por ello es que la participación está en riesgo. Además, los canales se cierran cuando el gobierno dice que ellos han sido elegidos por el pueblo para tomar estas decisiones; y con esta idea se ve a la participación de una forma funcional, es decir, yo hago participar en los temas que me convienen y es solo para legitimar. Con esta idea algunas autoridades llaman participación al proceso donde se informa a la ciudadanía (rendición de cuentas), o a los procesos de consulta (cuando la decisión ya está tomada); cuando los procesos propiamente participativos y que se dan de forma esporádica son: la construcción conjunta y la toma de decisiones de forma conjunta. (Cevallos, 2015)

Podemos ver que existen algunos elementos que nos muestran la falta de deliberación. Primero se encuentra la falta de apertura a actores sociales que están por fuera del oficialismo, iban con datos que mostraban una realidad diferente a la que los discursos políticos manifestaban; esto muestra una falta de diversidad y con ello no se puede dar una deliberación porque para que la deliberación exista debe tener variedad de posturas.

En segundo lugar, el hecho de que el Ministerio de Educación haya abierto las puertas para la presentación de los datos no quiere decir que exista una apertura al diálogo, ya que ellos no querían que se muestre las falencias, no querían ver los contras de las políticas, lo que se buscaba era criticar la información y no dar soluciones a los problemas. Además, que el Ministerio de Educación se centraba en el proceso de obtención de la información más que en la información como tal, por lo que las dos partes tenían objetivos diferentes, los actores sociales buscaban que se solucionen problemas por el diálogo y el Ministerio de

Educación buscaba deficiencias en el proceso para desvalorizarlo. Esta postura lo que trata es de deslegitimar al otro, siendo un impedimento para la deliberación en la medida en que en los procesos de diálogo no se busca deslegitimar sino argumentar con el objetivo de solucionar problemas, llegar a acuerdos o consensos.

Otro elemento que impide la deliberación es el miedo que la ciudadanía en general tiene con respecto a las represalias, en este contexto en ningún momento y de ninguna forma se puede hablar de deliberación o de participación ciudadana libre y autónoma que critica y controla al Estado, a menos que sea una “participación ciudadana” incentivada desde el Estado y por lo tanto desde el oficialismo, la cual no busca una influencia en lo político y lo público y por lo tanto un cambio en la administración. En este sentido la deliberación se convierte en un monólogo y no en una deliberación.

Por otro lado, uno de los elementos importantes de la deliberación es la inclusión de la minoría, ya que se busca el diálogo para llegar a acuerdos y con ello incluir opiniones o saber el punto de vista de la diversidad. Este es uno de los puntos claves de la deliberación porque de lo contrario sería un diálogo con acoger las diferentes opiniones y sin llegar a un acuerdo. De este elemento carecen las autoridades, ya que ellos se proclaman los elegidos por la mayoría y por lo tanto los que están en poder de tomar las decisiones en nombre de la mayoría, y como menciona Sartori, esta idea nos hace vivir en la “tiranía de las mayorías”.

Finalmente, el hecho de desvalorizar una forma de participación y de información que provenga de la ciudadanía da a la deliberación el carácter de elitista el momento de escoger solo a los técnicos para la toma de decisiones. Esto muestra la falsa idea de que la deliberación solo está hecha para expertos, cuando en la realidad es la gente la que se enfrenta a estas decisiones y de la que no es consultada.

Como vemos hay una gran variedad de actores que son parte del sistema educativo, que el momento que se centraliza el poder de decisión sobre este sistema educativo en una sola institución, los actores se desvinculan de esta realidad y pierden la oportunidad de ser parte activa de este sistema.

Otro de los obstáculos es la falta de canales de diálogo. Cuando hablamos de canales de diálogo nos referimos a los espacios que tiene la ciudadanía para intervenir en lo público.

Hasta el momento hemos visto que para incidir en el sistema educativo es la ciudadanía, y en este caso el Contrato Social por la Educación, quien ha estado tras de los Ministro para ser atendidos. Además, todas las reuniones se las ha hecho en un espacio que corresponde a la institución pública, es decir, la ciudadanía es la que tiene que estar constantemente pidiendo apertura y audiencia. Esto nos muestra que no existen canales de dialogo, a menos que exista la presión de la ciudadana, y que tampoco existen espacios neutrales o que las Instituciones y sus autoridades acudan hacia la ciudadanía, sino al contrario.

Esto se evidencia en el comentario Alexandra Bonilla-Representante del Pueblo Kayambi:

Nosotros hemos presentado algunas quejas a los representantes zonales de educación; sin embargo, no existe una continuidad en los procesos porque cambian continuamente al personal de la zona 1 y 2, y todo el proceso se va estancando. Buscamos la construcción e inserción de un modelo educativo propio, que tenga una malla curricular propia y no impuesta por otros sistemas educativos extranjeros. Y nosotros sabemos que hay muchos profesionales que pueden aportar a la construcción de este sistema propio. Esto estaría respaldado por la Ley y por la Constitución, no estamos pidiendo nada por fuera de la Ley. (Bonilla, 2015)

Muchas de las quejas se hacen a estas instituciones zonales que supuestamente mejoran la calidad educativa en la medida en que se descentraliza el poder del Ministerio y les da más posibilidades a las comunidades de que haya una institución que se encargue al 100% de una zona determinada. Sin embargo, esto no asegura una mejor calidad y tampoco asegura una mayor apertura a la ciudadanía, si bien en cada distrito hay un espacio para atención ciudadana, pero si no se hacen frente a los problemas que presenta la ciudadanía son mecanismos vanos.

Si bien es importante que el Estado haya tomado las riendas del sistema educativo, también es importante la construcción conjunta del sistema educativo porque todos hacemos parte de la educación de los niños y niñas; por lo que el Estado más que centralizar el poder y tratar de mantener una imagen de prestigio, debe tener la intención de garantizar calidad, más que solo datos. Además, que esta centralidad también ha desarticulado a otras instituciones que pueden cooperar en el tema educativo, como son: gobiernos locales y ONG's, por lo que más que querer acapararlo todo es necesario que el

Estado articule y regule los aportes que estas instituciones podrían hacer. Ya que como menciona Nuria Cunill, la descentralización está fuertemente relacionada con la participación porque crea acciones colaborativas.

Además, estos tres elementos (Falta de apertura a la crítica, a la deliberación y de canales de diálogo), lo que nos muestran es que no existe una relación horizontal y de cooperación entre Estado/sociedad civil sino una hay una relación jerárquica y dicotómica, como menciona Nuria Cunill si existe esta relación dicotómica la verdadera participación es imposible de ponerla en práctica. Esto se da porque debe haber una igualdad de poder entre Estado/sociedad, y si las instituciones se cierran a la ciudadanía y ellas quieren tener la razón lo que se da es una jerarquía de poder y conocimiento, donde la ciudadanía está por debajo.

3.1.2.2. Falta de acuerdos y compromiso por parte de las autoridades.

Otro de los obstáculos que tiene la participación es que no se objetivan las propuestas de los participantes, esto es un problema sobre todo si las propuestas están bien fundamentadas y harían que cambie y mejore su realidad. Además, hay que tener en cuenta que si bien en algún momento las instituciones y sus autoridades pueden dar apertura a las organizaciones y a la ciudadanía, esto no supone que ya se haya agotado la actividad participativa, ya que si la opinión y sugerencias de la gente no es tomada en cuenta no se es parte de la política, ni de lo público; en este contexto no puede existir una participación ciudadana deliberativa y con incidencia.

De esta problemática nos comenta Alexandra Bonilla-Representante del Pueblo Kayambi y Milton Luna- Coordinador Nacional del Contrato Social por la Educación:

En infraestructura conseguimos que se construya una Escuela del Milenio en Pesillo, para lo cual se cerraron algunas escuelas pequeñas de los alrededores; sin embargo, esta escuela todavía no está terminada y no tiene nada de intercultural ni de bilingüe, que es uno de los requisitos que nosotros solicitamos. Por ello, comentábamos al interior de la organización que ahora la palabra ya no vale, ni siquiera la escrita porque “Las palabras se las lleva el viento” y “lo escrito se lo borra con los codos”; hubo algunos ofrecimientos que no se cumplieron: se habló de que haya un docente por cada 25 estudiantes, ella aceptó y después no se cumplió; el Ministro de Educación prometió dar transporte escolar para esas comunidades lejanas, esto en algunos casos se cumplió, pero después de un tiempo el transporte dejó de ir; se ofreció dos escuelas del milenio para Cangagua, una para Juan Montalvo y otra para Ayora, tampoco se cumplió. (Bonilla, 2015)

El Ministerio siempre tuvo mucho temor de la opinión pública, ya que el Contrato Social siempre ha sido un referente en educación, por lo que los medios nos llamaban, nos consultaban, nos pedían entrevistas, etc. Sin embargo, nosotros no publicamos la información que obtuvimos del proceso porque nosotros cumplimos con el acuerdo de no hacer pública la información, acuerdo que se hizo entre el Contrato Social y el Ministerio. Es decir, logró pasmar la reproducción social de la crítica. Después de un tiempo sacábamos a la prensa los datos, pero cuando la situación estaba calmada, siendo esta una estrategia del Ministerio. (Luna, 2015)

Hubo dos propuestas al rededor del proceso. La primera fue de la Ministra Vidal, que nos propuso que el proceso se convierta en un instrumento oficial del Ministerio de Educación, ya que veía que era una buena herramienta; pero nosotros queríamos mantener la independencia. Se construyó un convenio para que Alerta Temprana y Alerta Educativa se convierta en un instrumento de seguimiento, que nunca se concretó. Yo he dicho siempre que para evitar confrontación es necesario cumplir los compromisos, porque siempre hubo quejas de que las vocerías del Contrato Social sacaban información a los medios y que se distorsionaba la información y eso empañaba la imagen del Ministerio. La segunda propuesta fue del Ministro Espinoza, y hubo dos acuerdos que los incumplió: el construir un acuerdo nacional por la educación, con la movilización de todo tipo de actores a nivel nacional; y el hacer a la encuesta un instrumento oficial para seguimiento de las políticas. (Luna, 2015)

Estos obstáculos que ponen el Estado y sus autoridades es un limitante para la participación ciudadana porque como menciona Nuria Cunill, tanto los recursos como los conocimientos técnicos hacen que las personas vayan perdiendo el interés en participar; pero lo que hace que se pierda el interés es el no encontrar apoyo y respuestas en las instituciones, ya que si los grupos de participantes de bajos recursos ponen todo su interés, su tiempo y su dinero en algún proceso de exigibilidad y no encuentran oídos ni respuesta por parte de las autoridades estos actores van a dejar de participar.

3.1.2.3. Falta de garantías normativas, de influencia y poder ciudadano.

En este caso los obstáculos que pone el Estado se miden por la falta de garantías normativas, ya sea porque en la práctica los derechos y las políticas y programas no se cumplen o por la carencia de respaldo constitucional que la ciudadanía tiene, ya que en ningún momento la Constitución garantiza un nivel de poder que la participación ni la exigibilidad debe tener.

El Ministerio de Educación maneja el eslogan: “la educación ya es gratuita”; pero nosotros sabemos muy bien que la educación no es gratuita, ya que muchas veces los padres de familia tienen que pagar conserjes, servicios básicos, entre otros gastos. Nosotros sabemos de algunos compañeros profesores que no quieren saber nada de la educación bilingüe. Estos profesores no son de Cayambe, siendo esta también una dificultad, porque vienen de otros lados y desconocen de la realidad en la que viven los niños; y no vienen a conocer sino a

imponer. Esto nosotros queremos que el Ministerio lo sepa, porque una cosa es que en la ley se diga que se debe garantizar una educación intercultural bilingüe y otra es lo que pasa en las escuelas. (Bonilla, 2015)

En la época en la que estuvo la Ministra de Educación si hubo diálogo, se le presentó la situación en la que se encontraban los establecimientos, y ella mandó a técnicos para que se confirmara la situación. Y se dieron cuenta que lo que decíamos era verdad, incluso la situación era mucho peor porque habían establecimiento que estaban por caerse; habían focos de infección por las baterías sanitarias en mal estado; se veía que los productos alimenticios para dar a los niños estaban guardados, como: fréjol, atún y arroz, ya que no había quien cocine; habían coladas y galletas caducadas. En base a esto nosotros presentamos propuestas, y les decíamos: en vez de darles a los niños todos los días coladas, que no comen, porque no se les compra a los compañeros agricultores sus productos (maíz, habas, mellocos, ocas, mashua). Lo que nos ha dicho el Ministerio es que nos asociemos, que subamos a compras públicas, que saquemos RUC, etc; pero sabemos que esto es un fraude y son procesos dificultosos para las comunidades, y que podría ser de otra forma, sin tanto trámite. (Bonilla, 2015)

Ministerio reconoció la organización de la sociedad civil; pero a la vez no le gustaba el cuestionamiento que se le hacía desde la sociedad civil, ya que salían a la luz las equivocaciones que tenía el Ministerio, si bien ellos aceptaban que existan algunos desfases; pero no querían aceptar que sean datos representativos o que pasen en la mayoría de las escuelas. Sin embargo, yo pienso que a raíz de este cuestionamiento, hubo más problemas para las organizaciones de la sociedad civil, se limitó más el trabajo de las organizaciones no gubernamentales en los establecimientos educativos; en el caso de Plan Internacional nuestros proyectos ahora son dirigidos hacia las comunidades y ya no se hacen proyectos dentro de los establecimientos educativos, a más del convenio con el Ministerio para tratar temas de gestión de riesgo y derechos sexuales dentro de las comunidades. Para que se llegue a firmas este convenio pasaron algunos años, ya que existieron cambios de Ministros y subsecretarios, no había continuidad en los procesos. Hasta que se dé el convenio se trabajaban a escondidas del Ministerio, solo con el consentimiento personal de los Directores de los establecimientos educativos. (Perugachi, 2015)

En el concepto de fortalecimiento del Estado es adecuado siempre y cuando también exista el fortalecimiento de la sociedad civil. Es decir, crear una interrelación entre un Estado fuerte y una sociedad fuerte. Sin embargo, yo creo que más que un fortalecimiento del Estado se ha dado el fortalecimiento del ejecutivo y de un sistema político personalista y caudillista. (Luna, 2015)

En este caso vemos como juega el discurso y los ofrecimientos políticos, que buscan mantener un ideal y una imagen en la gente y otro lo que se da en la práctica. Si bien la Ley respalda a la ciudadanía, en la realidad las instituciones y las autoridades hacen que los actores sociales: padres de familia, comunidad y ONG's estén fuera del sistema educativo y no conozcan si los derechos y programas se cumplen o no. Siendo la ciudadanía el actor principal encargado de vigilar y evaluar. Esto hace que la ciudadanía solo se sustenta en lo que dicen los discursos políticos y creen que esa es la realidad.

Por otro lado, creo que estos acuerdos y compromisos que hacen las autoridades son solo estrategia para mantener callada a la ciudadanía, y como menciona Nuria Cunill, es también un factor que desincentiva a la actividad participativa.

Además, uno de los puntos importantes es que si bien la participación ciudadana se contempla en la Constitución, no es la participación que se maneja en la presente disertación, ya que la participación que garantiza la Ley es una participación en votaciones, la libertad de organizarse, una participación con formas de democracia directa, y finalmente una participación institucionalizada que legitima solo un tipo de participación, la que llega desde el oficialismo. Por ello la Constitución pese a decir que hay una horizontalidad entre el Estado/sociedad civil, por medio de la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, lo que hace es crear una relación Estado/Estado (Instituciones Públicas); por lo tanto no está garantizando el poder a la ciudadanía y a su vez no da garantías de un diálogo entre iguales, tolerancia, respeto, conocimiento del otro que ayuda a la retroalimentación en los argumentos que contribuye a la discusión-cualificación de los argumentos.

3.2. Alcances de la Participación Ciudadana

3.2.1. Influencia y presión a las autoridades.

Pese a los límites y obstáculos que enfrenta la participación ciudadana, esta actividad también ha llegado a tener algunos alcances, tanto al interior de sus organizaciones, como: la construcción de agendas, la construcción de ciudadanía, el empoderamiento y la cooperación institucional; como al exterior de sus organizaciones, como: incentivo para la participación en otros actores, la reproducciones de conocimientos en sus comunidades y el que otros actores se involucren en el tema educativo.

Además, hay que mencionar que al describir los alcances que tuvo el proceso participativo se está evidenciando la importancia de la participación en el ámbito político y público.

3.2.1.1. Cambios que se lograron en los programas educativos.

Uno de los principales logros que puede tener la participación ciudadana es el de llegar a influir en las decisiones del Estado y sus Instituciones. Este es uno de los objetivos que el proceso de encuestas llegó a cumplir, ya que evidencio la importancia de tener una evolución y vigilancia autónoma y constante del cumplimiento de proyectos, programas y políticas. En este caso se influyó más que nada en los tiempos para la entrega de material escolar, en algunos casos se consiguió que se construya infraestructura. Sin embargo, pese a que a partir de estos datos los funcionarios pudieron tener una idea clara de que sus planes no funcionaban bien en la realidad, hubo muchos técnicos que criticaron el proceso, así como hubo técnicos que agradecieron los datos.

Las encuestas fueron una herramienta muy valiosa tanto para las organizaciones como para el Ministerio de Educación. Así lo comenta Alexandra Bonilla- Representante del Pueblo Kayambi, Edison Perugachi-Representante de Plan Nacional, Francisco Cevallos- Coordinador de Vigilancia y Políticas Públicas del Contrato Social por la Educación y Milton Luna-Coordinador Nacional del Contrato Social por la Educación:

Con respecto a la infraestructura se dio la construcción de 29 baterías sanitarias, pero faltaba más porque solo los establecimientos bilingües eran 62. Se dio la entrega oportuna de material didáctico, es decir, de los textos escolares y de los uniformes. Estas falencias, creo, son cosas pequeñas que si se solucionaron porque solo era cuestión de organizarse; pero lo más grande que es el modelo intercultural que se busca construir e implementar, eso es algo que todavía no se concreta. (Bonilla, 2015)

Los datos se presentaron a las Direcciones Provinciales de Educación, que ahora son los Distritos, y ellos tomaron en cuenta la información en los aspectos que podían solucionar, por ejemplo: en el retraso que existía para la entrega de los libros, en ocasiones se entregaban libros en español cuando las comunidades eran kichuas, o el retraso para la entrega del bono matricula. (Perugachi, 2015)

Si hacemos una comparación de los resultados desde el 2007 que fue el primer proceso de encuestas hasta el 2013, si se pudo ver cambios en los programas del Ministerio, sobre todo en aquello que tenían como problemática la entrega a tiempo de las materiales en los establecimientos. Por lo que los datos si sirvieron para mejorar y perfecciones los programas. (Cevallos, 2015)

El proceso dio mucho material tanto a las organizaciones como al Ministerio, que hizo algunos ajustes a las doce políticas de educación. Es decir, tuvo un gran impacto. (Luna, 2015)

Como podemos ver la participación es un tema importante y más que nada en la evaluación que la misma debe hacer del cumplimiento de los derechos y las políticas. Como ya se ha mencionado, este es un gran instrumento siempre y cuando sea utilizado por la ciudadanía, ya que el momento en que el seguimiento o la evaluación lo hacen los técnicos no rinde los frutos que debería, ya que ellos no van a presentar los datos reales porque sus puestos estarían en juego, es decir, los burócratas se tapan las falencias entre sí.

3.2.2. Impacto del proceso al interior de las organizaciones y hacia el entorno comunitario.

3.2.2.1. El empoderamiento, la principal motivación para ser parte de un proceso de vigilancia.

El proceso de vigilancia a las políticas educativas tenía dentro de sus objetivos el conocer la realidad de los establecimientos educativos, y con ello que la ciudadanía haga propias a las problemáticas sociales para promover una incidencia política, es decir, apoderarse de lo público, exigir cambios y el buen funcionamiento de estas políticas.

Para que la ciudadanía desempeñe una actividad participativa en lo público es necesario que las motivaciones para participar en este proceso de vigilancia sean de interés colectivo, es decir, que la incidencia política a la que se quiere llegar sea para el beneficio de la sociedad. Esto es lo que movió a las organizaciones que participaron en el proceso, por lo que a su vez esto generó un empoderamiento de la ciudadanía. Entendiendo por empoderamiento el hacer suyo a lo público y hacer ejercer su poder.

Esto se puede observar en los comentarios de María Cristina López-Representante AMJUPRE, Alexandra Bonilla-Representante del Pueblo Kayambi, Edison Perugachi-Representante de Plan Nacional, Francisco Cevallos-Coordinador de Vigilancia y Políticas Públicas del Contrato Social por la Educación y Milton Luna-Coordinador Nacional del Contrato Social por la Educación.

AMJUPRE es una organización que ha incentivado a las mujeres a estar más cerca de las problemáticas de su comunidad, por lo que el objetivo de la participación en principio fue el juntarse alrededor del tema de la educación, y posteriormente acercarse y empoderarse de la realidad de los establecimientos educativos de cada comunidad. Por ello, se quería verificar

que una cosa es la propaganda y otra vivir la realidad de cada escuela, más que nada de escuelas rurales y lejanas que siempre han estado abandonadas, siempre han sido “la última rueda del coche”; se quería mostrar esta realidad. Además, la educación es un tema muy importante porque es un tema que abarca a toda la familia, están nuestros hijos, nuestros nietos y en general toda la familia es la que participa. A raíz del proceso, muchas mujeres gestionaron en las juntas parroquiales soluciones para algunas problemáticas; por nuestra parte se hicieron contacto, y se generó más presión. (López, 2015)

Nosotros nos unimos al proceso con el fin de hacer veeduría, es decir, que los compañeros de las comunidades cumplan con ese derecho porque en la constitución se manifiesta claramente: que las comunidades, pueblos y nacionalidades tienen derecho de hacer veeduría educativa. Es decir, hacer un seguimiento e incluso colaborar en las necesidades educativas, ya que nosotros estamos muy comprometidos con el tema educativo, estamos trabajando mucho al respecto, ya que queremos proponer un modelo educativo propio porque creemos que la educación cruza por todas las problemáticas sociales que tenemos. Por eso, se quería tener una incidencia, para el 2013 se viajó a Quito, con una delegación de padres de familia. En el 2014 se presentó al viceministro nuestra propuesta. En el 2015 se presentó una carta al Presidente de la República, en vista de que no obteníamos respuestas. Se hizo este trámite porque necesitábamos que se hagan cambios. (Bonilla, 2015)

Uno de los alcances es que se notó la participación de la ciudadanía, donde se dio criterios, sus puntos de vista; hubo la participación de muchos actores de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales; hubo mucha movilización. Se evidenció que muchos actores no estaban de acuerdo en la manera como se maneja la educación, porque se centró tanto y ya nadie podía participar. (Perugachi, 2015)

El empoderamiento fue uno de los principales objetivos que se logró; movilizamos a muchas personas, tanto para la realización de las encuestas, porque se tuvo a madres de familia, comunidades indígenas, promotores de ONG's., como para presentación de los datos al Ministerio, para la creación de propuestas, es decir, para el proceso de exigibilidad. Muchos de los participantes quedaron comprometidos con el proceso y con el mejoramiento de la educación. A partir del proceso, por ejemplo, las mujeres de AMJUPRE que son madres de familia conocieron más de los programas y políticas, y de la situación de los establecimientos educativos de su comunidad. Por otro lado, en el caso del Pueblo Kayambi, ellos lograron movilizarse y tener relación directa con los Ministros. Y en general los datos ayudaron a la construcción de las agendas de cada institución que participó. (Cevallos, 2015)

El Pueblo Kayambi rompió con el juego tecnocrático en el que nos había hecho caer el Ministerio; como son un pueblo organizado, ellos dijeron tenemos los datos, y vamos con ustedes y no solo vamos los dirigentes, vamos las comunidades, es así, que llegaron en buses y se tomaron el Ministerio de Educación, y el Ministerio se asustó y tuvieron que recibirnos. Ahí aprendimos que era importante culminar los procesos con procesos de movilización. Fue la primera gran acción que se hizo en conjunto en un contexto de un gobierno y un Ministerio arrogante, que no hablaba con nadie, se sentían súper fuertes, enormes, prepotentes, con muchos recursos; y sometieron a todas las organizaciones no gubernamentales. (Luna, 2015)

Este proceso de encuestas que provocó la aproximación a la realidad y el conocimiento en temas de derechos, políticas y programas educativos hizo que la ciudadanía se sintiera parte de lo público, que se ha institucionalizado en el Estado y ha creado la ruptura con la sociedad civil. Este proceso participativo y de empoderamiento hace que se puede ir

construyendo lo público, con ayuda de varios actores de la sociedad civil. Además, este proceso va creando espacios para la confluencia de la diversidad y la pluralidad.

Por otro lado, el empoderamiento también cruza por la utilidad que cada institución dio a los datos, ya que esta información fue de mucha importancia para que cada organización creara su agenda, planes, proyectos y con ello diera soluciones parciales a algunas problemáticas.

3.2.2.2. Incidencia social-política, desarrollo de la ciudadanía y creación de compromiso ciudadano.

Se ha visto que uno de los logros, que no estaba previsto, es que el proceso generó la participación no solo de los actores encargados del levantamiento de información sino de actores externos al proceso pero que después formaron parte activa también de la participación. Además, este fue un proceso que reprodujo los conocimientos a la gente que carencia de ellos, ya que las organizaciones devolvieron la información a los establecimientos, a la comunidad, a los estudiantes, etc. Es decir, todo este proceso tuvo una incidencia socio-política a nivel de la sociedad, siendo que en un principio se buscaba la incidencia pero con miras a influir en las instituciones y en las autoridades. Esto se evidencia en los comentarios de Alexandra Bonilla-Representante del Pueblo Kayambi, Edison Perugachi-Representante de Plan Nacional y Francisco Cevallos-Coordinador de Vigilancia y Políticas Públicas del Contrato Social por la Educación:

Para la segunda vez que implementamos las escuetas la metodología fue distinta, es decir, se hizo las encuestas a los directores de los centros educativos, pero nosotros también queríamos saber el enfoque que tenían los padres de familia, los jóvenes, por lo que después se hicieron grupos focales, para lo que se reunió a las parroquias en cuatro grupos. Nosotros queríamos que la información se obtenga de la mayoría de actores sociales que participan en el tema educativo. Con la obtención de esta información se visibilizaron las problemáticas no solo educativas, sino sociales que están fuertemente relacionadas, como: problemas sociales, culturales, económicos, etc. Esta información enriqueció a nuestros conocimientos. Posterior a la realización del grupo focal se hicieron talleres, se socializó la información que se obtuvo de las encuestas, se educó acerca de los derechos que tenían los niños en la educación. Esto sirvió para que los padres de familia estén conscientes de que tienen un derecho, de que sus hijos no deben ser maltratado, de que ellos no deben ser mal tratados, de que deben ser parte importante de hacer veeduría y gestión educativa, de que ellos no deben estar deslindados de la educación, de que ellos deben estar en constante participación, y que también deben ver al tema educativo como algo suyo, para ellos, para el bienestar de su familia. Sin embargo, todo

este proceso ha sido de parte y parte, es decir, ellos han tenido el interés y nosotros hemos ido con la información y los datos. (Bonilla, 2015)

Una vez que el Contrato Social nos devolvía la información nosotros hacíamos la socialización con los docentes y en algunos casos con los padres de familia, no en todas las comunidades. Este proceso también ayudó a los profesores y a los padres de familia para crear concientización de la situación de los establecimientos educativos. Se propusieron algunas soluciones, que a nivel de Direcciones si se tomó en cuenta. Yo creo que al menos, sino se cumplió en su totalidad con la influencia que se quería tener en el Ministerio, a nivel local y comunitario se logró tener una organización, tanto a nivel comunitario como al interior de las organizaciones que participábamos; y con ello se solucionaron algunas cosas pequeñas, pero que si se van sumando se ve que si existe cambio. (Perugachi, 2015)

Este proceso también hizo que los profesores se involucren más con la realidad del entorno familia y las problemáticas a las que los niños estaban expuestos, ya que habían preguntas, como: conoce de niños que no asistan a clase, conoce de niños que sufran violencia, etc. Además al interior del Contrato Social y de las organizaciones que nos colaboraron, la información ayudó a construir una agenda con propuestas a las falencias que se encontraron en algunos programas y políticas. También, Se logró crear una ciudadanía más informada que esté permanentemente preocupada por el tema educativo; y una ciudadanía con más instrumentos técnicos y con conocimientos en derechos y políticas. Esto ayudó en la medida en que la gente puede tener las ganas de exigir pero debe también tener los instrumentos. (Cevallos, 2015)

Como vemos este proceso ha logrado generar un espacio de participación ciudadana de algunos actores, como: mujeres rurales, indígenas, profesores y jóvenes, quienes se acercan a su entorno y conocen un poco más su realidad. De esta manera se convierten en actores políticos que alertan y dan seguimiento a la situación de las escuelas. Con la participación de distintos actores se creó también un espacio para la interculturalidad; en el que desde los procesos de capacitación hasta los de incidencia se ha fortalecido la organización local, el respeto a la diversidad de opinión.

Por lo que este proceso creó un capital de conocimiento hacia dentro de la organización, sobre todo cuando son organizaciones en la que sus participantes son ciudadanos comunes, que muchas veces no están tan cercanos a la política, al conocimiento de normas y leyes.

Por otro lado, este proceso generó el desarrollo de la ciudadanía, entendiendo ciudadanía no solo el ser parte legal de un territorio determinado sino el ser parte activa en el cumplimiento y exigibilidad de derechos, además, el ser parte activa también cruza tener un conocimiento profundo de los derechos, no solo de las obligaciones. Como menciona Nuria Cunill, estos procesos de organización hacen que los participantes se empapen de muchos temas y tengan retroalimentación de la información que manejan, siendo estos

procesos participativos un espacio para el crecimiento de la ciudadanía. Esto a su vez, crea un compromiso de la ciudadanía con la realidad.

Con los datos que obtuvimos conversamos entre las mujeres y nos dábamos cuenta que las carencias, las fallas y las necesidades que existían en los establecimientos educativos rurales eran los mismos en todos los contextos, en la Sierra, en la Costa y en la Amazonía. El darnos cuenta de las falencias que tenían los establecimientos educativos hacia que tengamos más fortaleza, más ganas de participar y ver si esa realidad cambiaba. El proceso fue muy bueno porque nos nutría de conocimientos acerca de los programas y las políticas educativas, como: el programa de textos, alimentación, uniformes, etc. También, el proceso exigió el estar más en contacto entre nosotras, el comunicarnos y contactarnos entre nosotras para saber cómo iba el proceso. Además, a raíz de los datos que se obtuvieron las mujeres se sintieron más comprometidas con los establecimientos, y en los casos donde las mujeres eran parte de las Juntas Parroquiales ellas promovieron ayuda para algunos establecimientos, realizaron oficios y solicitudes a instituciones públicas para solucionar parcialmente algunas problemáticas. Esto generó más cercanía entre las mujeres de AMJUPRE, porque conversábamos entre nosotras y dábamos soluciones, y se dio más cercanía ente las mujeres de AMJUPRE y otros actores sociales. (López, 2015)

Este proceso no solo enriqueció a las mujeres como miembros de AMJUPRE, sino como madres, porque nos enseñó más acerca de la educación, nos mostró los derechos que tienen nuestros hijos, y al mostrarnos las falencias nos daban ánimos para exigir a las autoridades del establecimiento y dar soluciones, para estar al pendiente de lo que pasa en la institución, con ello se les decía a los profesores y a las autoridades del establecimiento que los padres de familia también somos parte activa, y que no solo vemos de lejos. Es decir, no quedarnos conformes. (López, 2015)

Nosotros, como Plan Internacional, tenemos elementos en común con el Contrato Social, en este caso el tema educativo. Además, nosotros y el Contrato Social somos socios, tenemos un convenio, y en base a esto buscábamos apoyar al Contrato Social, nosotros contamos con oficinas y técnicos en algunos lugares del país, así que teníamos las posibilidades de realizar las encuestas. Por otro lado, también era una buena oportunidad para que nuestra institución, Plan Internacional, tenga esos datos con el objetivo de hacer un monitoreo de la situación en a que se encontraban los establecimientos educativos con las cuales trabajamos, y la situación en la que se encontraban los alumnos, por ejemplo: si existían niños que no accedían a la escuela, Plan Internacional buscaba soluciones. Además, los datos nos sirvieron para hacer planes de incidencia a nivel escolar o a nivel de las Direcciones de Educación, con el fin de tomar correctivos o mejoras. Ya que nosotros tenemos como estrategia la incidencia política y pública, es decir, que se cumpla con los derechos que tiene los niños, en cualquier área: salud, educación en este caso. (Perugachi, 2015)

Con los datos que se obtuvo del proceso las organizaciones atendieron directamente algunos de los problemas que ellas podían solucionar, como: casos de niños fuera de la escuela, casos de maltrato y violencia, etc. Otras organizaciones redireccionaron sus campos de trabajo en base a la información obtenida. Además, el proceso también se retroalimentó de las observaciones de las organizaciones que apoyaron la labor. Por lo que este proceso también fortaleció el trabajo de cada organización.

Por otro lado, el proceso generó una articulación entre los participantes, ya sea al interior de la organización como entre organizaciones, es decir, se crearon redes de cooperación. Esto hizo que el interés de las organizaciones se enfocara en la educación y en la calidad de la misma, por un momento se dejó de lado interés particulares de las organizaciones.

4. CONCLUSIONES

En base al análisis expuesto se han evidenciado dos conclusiones, la una respecto a los límites y obstáculos y la otra respecto a los alcances que la participación ciudadana tiene en la práctica.

Conclusiones entorno a los límites y obstáculos:

- La desigualdad social y económica es uno de los principales limitantes para el ejercicio de la participación ciudadana y por lo tanto genera una desigualdad política, ya que la igualdad política no podemos medirla solamente por el voto. Como hemos visto en las entrevistas, se necesita un mínimo de acceso a los servicios básicos y un mínimo de condiciones de vida digna, ya que la ciudadanía va a preferir primero solucionar sus necesidades antes que preocuparse por el bien común; esto pese a que sus necesidades entran como un bien común que debe ser construido por la ciudadanía.
- Con los datos que se han obtenido del estudio de Caso se evidencia que si bien los límites propios de la participación ciudadana influyen en la decisión de ser parte o no de un proceso participativo, lo que realmente frena la actividad participativa son los obstáculos externos a sí misma, es decir, los obstáculos que el Estado y sus instituciones ponen a un tipo de participación ciudadana que no es la “legítima”, más bien dicho, la que vendría de una supuesta “oposición” o la que criticaría el funcionamiento de la administración. Lo que evidencia que si bien la normativa garantiza la participación ciudadana, ni el Estado y ni las instituciones del actual contexto político están en capacidad de abrir sus puertas a un proceso participativo autónoma, libre, diverso y con poder de influencia. Estamos en un momento en el que pese a que la ciudadanía entre como parte de la división de poderes del Estado (El quinto poder), es un poder sin autonomía y dependiente de una ideología política.
- Como hemos visto los grupos ciudadanos, las organizaciones, las asociaciones, etc, se enfrentan a límites propios de su actividad, como son: la falta de conocimientos

técnicos, de recursos económicos, de redes de cooperación y falta de interés participativo. Sin embargo, estos elementos no deberían ser considerados un límite si las instituciones públicas tuvieran apertura a estas iniciativas, y no desvalorizarán a la información, a los conocimientos y a los datos que presenta la ciudadanía, tachándolas de información o datos “no técnicos”, ya que esta actitud hace que la ciudadanía pierda el interés participativo. Por lo que pese a que la Constitución garantice la participación en todos los procesos de la política pública en la práctica se sigue creyendo que es un trabajo solo dedicado a la tecnocracia, siendo la ciudadanía la receptora y no la coparticipe.

- En el poco nivel de acogida que el Ministerio de Educación tuvo a la participación de la ciudadanía se puede evidenciar que la política pública todavía es solamente competencia del Estado, ya que al ser una herramienta de administración de lo público se entiende que lo público es lo que compete al Estado y no a la sociedad civil. En esta medida la educación todavía no es considerada un bien público, porque al ser un bien público es un bien que compete a todos, a la sociedad. Esto nos muestra que las políticas y programas son realizables a corto plazo, por ejemplo, el programa de uniformes y la colación escolar, que al tener tantas dificultades en la práctica y el Ministerio de Educación al estar poco informado de ello a la final debido cerrar estos programas por ser poco realizables.
- Además, hemos visto que uno de los factores decisivos para la falta de participación es el miedo que la ciudadanía tiene el momento de participar y más que nada el momento de dar su opinión, ya que el gobierno ha condenado y penalizado todo acto u opinión que encaje en la “oposición”; por lo que la participación ciudadana que se garantiza en la Constitución del 2008 se convierte en una carga para el Estado, sus instituciones y el gobierno, sobre todo si es un Estado democrático que no solo es representativo sino participativo, ya que en toda sociedad siempre va a existir la diversidad y por lo visto todavía no estamos preparados para afrontar esta diversidad y el respeto a la misma.

- La Constitución del Ecuador garantiza una participación ciudadana autónoma y diversa, sin embargo, no garantiza un nivel de influencia sobre las decisiones o el nivel de información y acuerdos que las instituciones estatales deberían tomar de estos procesos participativos. Esta afirmación se hace evidente si tomamos como base el concepto de Nuria Cunill, ya que ella muestra que la verdadera participación ciudadana necesita de una descentralización del poder, es decir, dar poder a la sociedad civil. Si bien algunos autores mencionan que la “ignorancia de la ciudadanía” es una de las razones para dar límite a su poder, la idea no es que la ciudadanía deba tomar decisiones técnicas, sino que se den canales de diálogo entre el Estado/sociedad civil, y teniendo como base una relación horizontal. Esta relación es precisamente la que no se cumple en la Constitución, ya que en primer lugar no garantiza la autonomía de la participación, pese a que uno de los artículos mencione que sí, ya que la supuesta autonomía se contradice con la posterior emisión del Decreto Ejecutivo N-16 y con la institucionalización de la participación y del quinto poder en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que debe regular y administrar a la participación ciudadana, lo que rompe con su autonomía y espontaneidad. Y por otro lado, no se garantiza el nivel de influencia que la ciudadanía puede tener en las decisiones de las instituciones públicas, ya que se garantiza el derecho al voto, el derecho a los mecanismo de la democracia directa (plebiscitos referéndum, revocatoria de mandato y consulta popular) y el derecho a que las sociedad se organice, pero no se garantiza que esta ciudadanía tenga algún grado de poder, a menos que sea por medio de las instituciones que “representan” a la ciudadanía que son Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias.
- Por último, uno de los límites que la participación ciudadana encuentra en el contexto social y político actual es que se utiliza el término para respaldar intereses particulares o de partido, esto hace que se malinterpreta y desvalorice a la participación que se da desde la ciudadanía. Por medio de la burocratización de la participación ciudadana se ha hecho que el Estado sea el que elija que es y que no es participación o quienes deben y quienes no deben participar, es decir, el Estado

legítima solo a un tipo de participación que por lo general es una participación acorde al oficialismo y deslegitima la participación por fuera del oficialismo. Es decir, quienes administran el Estado encuentran en la institucionalización y burocratización de la participación ciudadana un medio de dominación, ya que la Constitución mantiene la centralización del poder en el Estado y sus instituciones, y lo más perverso es que esta dominación tiene legitimidad por parte de la ciudadanía. Por lo que si el Estado da poder a la ciudadanía pierde el monopolio de la dominación, y lo más factible es que la participación ciudadana se vuelva otra institución al servicio del Estado.

Conclusiones entorno a los alcances:

- Uno de los alcances evidentes de la participación ciudadana es el dar a las minorías una voz, una oportunidad de creación de espacios públicos, todo esto pese a que en la práctica la participación ciudadana no ha alcanzado los niveles deseados o que se generen Decretos para su control. El hecho de que la participación ciudadana se haya legalizado hace que poco a poco la ciudadanía comience a hablar de ella, comience a conocer de ella y comience a tomar conciencia de que es un derecho.
- La participación ciudadana es una actividad con alcances individuales porque acerca, concientiza y empodera a las personas de su realidad; es decir, conecta a las personas privadas con el espacio público que está destinado a lo público y por ende al Estado, esta realidad se revela ante el sujeto y reconoce las diferencias entre la realidad y el discurso, y por ultimo lo vuelve un sujeto político en la medida en que busca influir en un cambio. Por lo que la participación es una actividad generadora de ciudadanía y de política, pero entendiendo política como lo que es concerniente a todos, a lo público, es decir, la participación ciudadana es un excelente mecanismo para influir dentro de la sociedad, siendo este uno de sus alcances.
- La agrupación y organización a partir de la conciencia de la realidad genera el empoderamiento de la ciudadanía. Por ejemplo, en el caso de las mujeres de

AMJUPRE, algunas de las mujeres formaron proyectos con las Juntas Parroquiales para los establecimientos con deficiencias, otras decidieron ayudar cocinando la colación escolar y otras se involucraron en la presentación de los datos al Ministerio de Educación.

- Además, la participación ciudadana crea redes de trabajo, interrelación entre ciudadanos y entre organizaciones, esto genera el intercambio de conocimientos, de opiniones, de ideas, etc, lo que enriquece el conocimiento ya sea de experiencias y el conocer al otro o de conocimientos formales, como son: conocimiento de las leyes, de los derechos, de los programas y proyectos del Estado, siendo aspectos que la mayoría de ciudadanos desconoce.
- La participación ciudadana es un buen método para vigilar y controlar la debida administración de los gobiernos. Como se ha visto, muchos de los programas correspondientes a la Educaciones General Básica han tenido deficiencias el momento de la implementación. Por lo que, como Luis Aguilar Villanueva nos menciona la participación de la ciudadanía es fundamental en todos los procesos que tiene las políticas públicas, es decir, desde su construcción hasta su evaluación. Para ello es necesario dar a la ciudadanía un papel protagónico tanto como tanto como se da a las instituciones públicas.
- Como antecedente a la creación del Contrato Social por la Educación se encuentra el proceso del “Acuerdo Nacional por la Educación”, este proceso nos muestra que los acuerdos en base a la tolerancia, al respeto a la diversidad y mediante deliberación, si es posible llegar a acuerdos entre actores totalmente diferentes si se tiene como objetivo el aportar a un bien común. Con ello lo que se evidencia es que las políticas de Estado, que no son lo mismo que la políticas de gobierno, si son posible en cuento exista apertura a lo diferente.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (1992). *El Estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1992). *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2012). *Políticas Públicas: Una mirada al presente y al futuro*. Recuperado el abril de 2015, de Sistema de información Científica Redalyc:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67530270003>
- Aguilar Villanueva, L. (2008). *Marco para el análisis de las políticas públicas*. Recuperado el abril de 2015, de Análisis de Políticas Públicas:
<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbmFsaXNpc3BwdWd8Z3g6N2I1YzYxNzVjOGFhYzEzOQ>
- Bonilla, A. (2015). Participación del Pueblo Kayambi en el proceo de encuestas AT y AE. (C. Carrasco, Entrevistador)
- Bueno, G. (10 de octubre de 1997). *La Democracia como ideología*. Recuperado el 02 de mayo de 2015, de Proyecto Filosofía en español: <http://www.filosofia.org/aut/gbm/1997dem.htm>
- Bueno, G. (24 de Noviembre de 2008). *Gustavo Bueno: Sobre la Democracia*. Recuperado el Diciembre de 2014, de Fundación Gustavo Bueno (fgbuenotv):
<https://www.youtube.com/watch?v=HbpQb9PK-GI>
- Bueno, G. (13 de enero de 2010). Fundamentalismo Democrático. (S. Calderón, Entrevistador)
- Bueno, G. (24 de febrero de 2011). *¿Qué es la democracia?* Recuperado el 01 de diciembre de 2014, de Fundación Gustavo Bueno (fgbuenotv):
<https://www.youtube.com/watch?v=kp3mRhTHa50>
- Bueno, G. (19 de enero de 2011). *La democracia se dice de muchas maneras*. Recuperado el 20 de abril de 2015, de Fundación Gustavo Bueno (fgbuenotv):
<https://www.youtube.com/watch?v=xg1bU5RHP0k>
- Bueno, G. (29 de marzo de 2012). *La democracia desde el punto de vista pragmático*. Recuperado el 2015, de Fundación Gustavo Bueno (fgbuenotv):
<https://www.youtube.com/watch?v=vXFWLIFG2KM>
- Cevallos, F. (2015). Información general del proceso de encuestas AT y AE. (C. Carrasco, Entrevistador)
- Constitución de la República del Ecuador. (20 de 10 de 2008). *Normativa Vigente*. Recuperado el 2004, de Consejo de Participación Ciudadana y Control Social:
<http://www.cpccs.gob.ec/docs/1.constitucion.pdf>

- Contrato Social por la Educación*. (s.f.). Recuperado el Diciembre de 2014, de Contrato Social por la Educación: <http://contratosocialecuador.org/index.php/quienes-somos>
- Contrato Social por la Educación. (s.f.). *Quienes Somos*. Recuperado el 2015, de Contrato Social por la Educación: <http://contratosocialecuador.org/index.php/quienes-somos>
- Correa, R. (27 de julio de 2013). *Youtube*. Recuperado el 2015, de Enlace CiudadanoN.332: <https://www.youtube.com/watch?v=8YOIML37pyI>
- Cunill, N. (1997). *Los Posibles Fundamentos de la Participación Ciudadana*. Recuperado el 2015, de Biblioteca Jurídica Virtual UNAM: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/58/pr/pr3.pdf>
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Venezuela: Nueva Sociedad.
- Decreto Ejecutivo N.16. (2013). *Decreto Ejecutivo N.16*. Recuperado el 2015, de <http://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/11/Decreto-Ejecutivo-16.pdf>
- ECUARUNARI. (s.f.). *Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica (FLACSO)*. Obtenido de Demanda al Decreto Ejecutivo N.16: <http://www.flacsoandes.edu.ec/observatoriodiscriminacion/index.php/notas/343-demanda-al-decreto-ejecutivo-16>
- Freile, C. (marzo de 2015). Hitos de la Historia de la Educación en el Ecuador (XVI-XX). (U. S. Quito, Ed.) *El Aula*(13), 52.
- Grondona, M. (septiembre de 2000). *Historia de la Democracia*. Buenos Aires: Universidad del CEMA.
- Ley Orgánica, P. C. (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Obtenido de Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: <http://www.cpcs.gob.ec/docs/4.1.CPCS.pdf>
- López, M. C. (2015). Participación de AMJUPRE en el proceso de encuestas AT y AE. (C. Carrasco, Entrevistador)
- Luna, M. (2009). Políticas públicas en Educación y Participación Ciudadana: La experiencia del Contrato social por la educación. (U. S. Quito, Ed.) *Polémika*(02), 50-55.
- Luna, M. (2013). *Participación Ciudadana, Políticas Públicas y Educación en América Latina y Ecuador*. Quito.
- Luna, M. (2015). Antecedentes del Contrato Social por la Educación. (C. Carrasco, Entrevistador)
- Luna, M. (2015). Información general del proceso de encuestas AT y AE. (C. Carrasco, Entrevistador)

- Ministerio de Educación del Ecuador. (2012). *Coordinación General de Asesoría Jurídica*. Recuperado el 2015, de Ministerio de Educación del Ecuador: http://www.educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/A1_Base_Legal_11.pdf
- Observatorio de la política fiscal. (17 de enero de 2007). *El plan de gobierno tiene cinco ejes*. Recuperado el 2015, de El plan de gobierno tiene cinco ejes: <http://www.observatoriofiscal.org/documentos/noticias-de-prensa/el-universo/308.html>
- Ospina, A. (11 de septiembre de 2012). *El Gran Silencio de la Participación Ciudadana*. Recuperado el abril de 2015, de La Línea de Fuego: <http://lalineadefuego.info/2012/09/11/el-gran-silencio-de-la-participacion-ciudadana-por-amalia-ospina-palacios/>
- Perugachi, E. (2015). Participación de Plan Internacional en el proceso de encuestas AT y AE. (C. Carrasco, Entrevistador)
- Plan Decenal, E. (2006). *Ministerio de Educación del Ecuador*. Recuperado el 2015, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/EQU/INT_CEDAW_ARL_ECU_18971_S.pdf
- Sartori, G. (1988). *Teoría de la Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Toro, B. (19 de septiembre de 2012). *El Agua como Bien Público*. Recuperado el 2016, de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=N1jlfMfWZMA>
- Weber, M. (1967). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Weber, M. (2007). *Sociología del poder: Los tipos de dominación*. Madrid: Alianza Editorial.

6. ANEXOS