

*Margit Eckholt*  
*Fernando Barredo, sj*  
*editores*

## **CIUDADANÍA, DEMOCRACIA Y PERSPECTIVA DE GÉNERO**

**Logros, límites y perspectivas en vista a la  
conmemoración del Bicentenario  
de la Independencia**



## CIUDADANÍA, DEMOCRACIA Y PERSPECTIVA DE GÉNERO

Reflexiones en vista a la conmemoración del Bicentenario de  
la Independencia

*Margit Eckholt*

*Fernando Barredo, sj*

*editores*

1era. edición: Ediciones Abya-Yala  
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla: 17-12-719  
Teléfonos: 2506-247 / 2506-251  
Fax: (593-2) 2506-255 / 2 506-267  
e-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org)  
[www.abyayala.org](http://www.abyayala.org)  
Quito-Ecuador

Diagramación: Ediciones Abya-Yala  
Quito-Ecuador

ISBN: 978-9978-

Impresión: Ediciones Abya-Yala  
Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, septiembre del 2011

# Índice

## Prólogo

MARGIT ECKHOLT .....	9
----------------------	---

## PARTE I. EL LARGO SIGLO XIX. LA INDEPENDENCIA

Firme y feliz por la unión.

La crisis del orden colonial y la independencia

NELSON MANRIQUE .....	17
-----------------------	----

La independencia hispanoamericana. Perspectiva histórica

JOHANNES MEIER.....	49
---------------------	----

Entre la Iglesia y el Imperio. La soberanía de los pueblos,  
en tiempos de la Independencia

GUSTAVO ORTIZ.....	61
--------------------	----

### Capítulo 1: Religión, Iglesia y participación ciudadana en la Independencia americana

Pueblo, nación e Iglesia en el tiempo de las independencias.

El caso mexicano.

MANUEL OLIMÓN NOLASCO.....	77
----------------------------	----

El papel de la religión en la Independencia.

Algunos influjos del pensamiento cristiano a la luz  
de la obra de Aguirre Carbo y de Lasso de la Vega

JULIO TERÁN DUTARI.....	87
-------------------------	----

La presencia clerical en la Revolución de Independencia rioplatense

VALENTINA AYROLO.....	111
-----------------------	-----

La participación ciudadana en el proceso de Independencia,  
Quito 1808-1812

CARLOS FREILE .....	139
---------------------	-----

La crisis de la jerarquía eclesiástica chilena en tiempos independentistas RODRIGO MORENO .....	155
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

**Capítulo 2: La “difícil” y “feliz” memoria en la Independencia.  
Del olvido al reconocimiento**

Entretejimientos y trampas de la difícil memoria BARBARA ANDRADE.....	173
--------------------------------------------------------------------------	-----

Las dificultades de la memoria sexista y las posibilidades de la memoria subalternizada MARTA PALACIO.....	193
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Construyendo la memoria de la independencia: La celebración de los Centenarios de la Independencia del Perú, 1921 y 1924 JUAN LUIS ORREGO PENAGOS .....	211
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Soberanía en conflicto. El encubrimiento de la soberanía de los pueblos indios en la gesta revolucionaria de la Independencia de México, 1810-1821 ALEJANDRO CASTILLO MORGA.....	229
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

**PARTE II.  
EL PASADO RECIENTE (1930-1989):  
LA “DEPENDENCIA”**

Las varias caras de la Segunda Independencia CARLOS PÉREZ ZAVALA .....	243
---------------------------------------------------------------------------	-----

El nuevo laicado: tendencias, promesas e incertidumbres JEFFREY KLAIBER .....	259
----------------------------------------------------------------------------------	-----

Kusch y el Bicentenario de Abia Yala. Apuntes filosóficos interculturales para una ciudadanía independiente y liberadora de “Nuestra América” CARLOS M. PAGANO FERNÁNDEZ .....	279
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

La irrupción de las mujeres en la Iglesia. Reflexiones a la luz del Concilio Vaticano II y su recepción teológica VIRGINIA AZCUY.....	297
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

**PARTE III:  
PERSPECTIVAS (SIGLO XXI):  
LA “INTERDEPENDENCIA”**

**Capítulo 1: La Ciudadanía en la “Interdependencia”. Los derechos pendientes y los nuevos derechos en un Estado-nación en transformación**

Participación ciudadana y rol del Estado  
LUIS AUGUSTO PANCHI ..... 321

Interdependencia, economía solidaria  
y construcción de ciudadanía  
OSWALDO MATA MERA ..... 335

El bien común primordial  
DORANDO J. MICHELINI..... 351

**Capítulo 2: La unidad inacabada de AL: visiones, utopías, chances para construir ciudadanías futuras**

Posibilidades de la integración latinoamericana  
en condiciones de escasa interdependencia  
ALEJANDRO PELFINI ..... 371

La Unión Europea – ¿Modelo para América Latina?  
GERHARD KRUIP..... 385

**Capítulo 3: Las mujeres y la lucha por la ciudadanía plena**

Algunas notas sobre feminismo y construcción  
de ciudadanía en la Argentina de los años 20  
JAQUELINE VASALLO Y LEANDRO CALLE..... 403

La construcción del ejercicio ciudadano de la mujer joven  
en la primera década del siglo XXI  
RUTH M. ARANCIBIA Y LENY VILLARROEL RÍOS ..... 429

Mujeres pobres en Chile:  
de “la opción preferencial por los pobres”  
a la plena ciudadanía eclesial  
CLAUDIA GODOY C. .... 461

Mujeres argentinas.

Prácticas familiares y ciudadanas:  
una aproximación a las acciones públicas de  
las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo

MARINA JUÁREZ ORTIZ ..... 485

Algunas notas sobre la educación femenina chilena.  
1920 -2000

CARMEN L. RAMÍREZ FERNÁNDEZ..... 507

La conciencia moral de jóvenes mujeres politólogas:  
la difícil búsqueda de su lugar como ciudadanas

JUTTA H. WESTER ..... 531

### **Reflexiones finales**

Memoria - reconciliación – esperanza.

Perspectiva teológica en vista a construir ciudadanías

MARGIT ECKHOLT ..... 561

# Participación ciudadana y rol del Estado

*Luis Augusto Panchi*

## 1. Introducción

El ideal de la democracia participativa es extender el involucramiento del ciudadano en todos los asuntos del Estado y que éste a partir de dicha participación, se empodere de las funciones del Estado, las utilice y se subordine a las mismas, entendiendo que el beneficio que con ellas alcanza, está también para cada uno de los otros que conforman su sociedad. En la medida que logra el beneficio personal, vale la pena subordinarse al Estado que dispone las reglas de la vida ciudadana en común y su control. Será deseable, pues, que la participación ciudadana integre entonces todos los procesos de debate, deliberación, de toma de decisiones, planificación de presupuestos y rendición de cuentas del sector público, no sólo de los gobiernos seccionales, sino también del gobierno nacional y abarque a las funciones legislativa y judicial.

El uso del concepto de participación ciudadana presenta diferentes matices que van desde la descarga de la responsabilidad del Estado para que los ciudadanos asuman el costo de tal descargue, hasta la apertura a la participación para la toma de decisiones que el Estado debe implementar a favor de sus ciudadanos. No parece ser un asunto de participación ciudadana el que los pobladores de un barrio pobre, aparte de pagar sus impuestos, tengan que aportar con su trabajo personal para adoquinar sus calles, mientras que a pobladores de otros barrios más acomodados les basta con pagar sus impuestos y nunca se les pedirá trabajo personal para conseguir mejoras. La participación ciudadana no es trabajar para ahorrar la inversión que el Estado o el Municipio deberían hacer, sino involucrarse como ciudadano en la determinación de las mejores condiciones para la vida de los ciudadanos, lo cual incluye a los presupuestos y a las prioridades de infraestructura de la comunidad, la ciudad y el país.

La participación ciudadana hace posible el paso de un Estado anónimo, impersonal, basado en leyes de carácter general, a un Estado con una referencia personal para sus ciudadanos, capaz de adecuarse a sus necesidades y de presentarse con un rostro, el de sus dignatarios o representantes. En definitiva no un Estado al que hay que servir con impuestos, leyes, ordenanzas, normativas, gravámenes, prohibiciones y enajenaciones, sino un Estado que sirve a la sociedad, al ciudadano común y corriente porque le proporciona lo que nadie más le puede proporcionar: seguridad, protección social, infraestructura, salud, un sistema legal al que puede acudir por el mero hecho de ser ciudadano. La participación ciudadana y el Estado se hacen reales y palpables en la medida que el ciudadano los encuentra en su barrio, su comunidad, su ciudad y sus organizaciones, que son los referentes inmediatos del gobierno, del Estado y de lo que llamamos país.

En este artículo intentaré concretizar el ideal de la participación ciudadana, atender a las condiciones reales que posibiliten su implementación desde una perspectiva institucional del Estado y reflexionar sobre el dilema intervencionismo del Estado versus participación ciudadana. Para ello, el presente trabajo consta de una breve introducción, dos acápites y una conclusión.

## 2. Condiciones de implementación de la participación ciudadana

Este concepto de participación ciudadana nació de la necesidad de involucrar a los individuos de una sociedad en la marcha del Estado y la deliberación de las cuestiones públicas. Hay múltiples conceptos de Participación Ciudadana, pero en términos generales todos se relacionan con la Democracia Participativa, la Democracia Deliberativa y la Gestión Social. Participación ciudadana sería “estar presente activamente en los procesos que nos preocupan e interesan. La participación ciudadana es la intervención de las personas y los colectivos en actividades que influyan en la agenda pública, en defensa y promoción de sus intereses sociales”.<sup>1</sup>

---

1 DELPIANO, C.; SANHUEZA, A., *Módulos de participación ciudadana*, Corporación PARTICIPA, 2003, p. 4, en: <http://www.ceda.org.ec/descargas/biblioteca/Modulos%20de%20Participacion%20Cidadaana.pdf>, sitio visitado el 10/02/09.



Puntos a destacarse de esta definición son los siguientes: la intervención ciudadana puede ser personal o colectiva, los tópicos de intervención son públicos y corresponden a la búsqueda del interés social. El interés individual por tanto queda de lado o más bien subordinado al interés colectivo. En la medida que se consiga un beneficio social, el beneficio particular está legitimado. Una noción de participación ciudadana más detallada proviene del abogado costarricense Rafael González Ballar, quien la define como

... un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve.<sup>2</sup>

Es importante destacar que la participación no es sólo del ciudadano individual, sino también del colectivo en forma organizada. Que la participación se orienta a conseguir mejores condiciones de vida individual y colectiva; que se busca influir sobre quienes tienen poder de decisión y quienes han sido elegidos como mandatarios de un deber mandado colectivamente en beneficio general y no particular. Es importante que la participación implica diálogo en pluralismo y diversidad y que los temas que ameritan participación son señalados por la misma participación de los ciudadanos y no por una autoridad competente. Estos lineamientos habría que tenerlos en cuenta a la hora de hacer una ley de participación ciudadana o de implementarla.

A mi modo de ver, dos cuestiones fundamentales integran la discusión sobre participación ciudadana: la deliberación pública y el empoderamiento.<sup>3</sup> La deliberación pública se entiende como el amplio debate, accesible a todos, sobre los asuntos que son de interés público, o sea los asuntos que nos competen a todos porque de algún modo nos tocan a todos, ya como interesados, ya como afectados. Este es un primer asunto no tan obvio como parece. En una sociedad del conocimiento especializado, la tendencia es dejar que los asuntos sean

2 <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista14/documentos/que%20es.htm>.

3 PANCHI, L. A., *La efectiva implementación de la participación ciudadana*, en: *La Tendencia – revista de análisis político*, N° 9, mar./abr., Quito, 2009.

resueltos por los expertos y siempre hay expertos para todo, incluso los “todólogos”. En este ambiente, un profano o ajeno al conocimiento de los expertos es mal visto. Los asuntos técnicos tienen que ser dejados a los tecnócratas, los políticos a los politiqueros, los problemas socioeconómicos a los “cientistas” y así por lo demás. ¿Qué lugar tiene entonces el ciudadano? ¿Dónde podrá expresarse el ciudadano? ¿Cuál es el lugar de la deliberación pública?

La respuesta evidentemente es la participación ciudadana. Esta concentra en sí el derecho a deliberar, no por ser experto, sino por el simple hecho de ser ciudadano, por la simple circunstancia de formar parte de lo público y de ser afectado por las decisiones que se toman “en beneficio de todos”. Claro que deliberar es el arte de dar y recibir razones, porque el arte de dar y recibir sinrazones, injusticias, bofetones y violencias se llama guerra. El arte de deliberar se realiza en condiciones de respeto y acogida a la voz del otro, de consideración y ponderación en lo que se dice, dentro de un intercambio inteligente y divertido de razonamientos, proyectos y experticias para construir la ventaja recíproca de los participantes. En suma se delibera dentro de un marco ético adecuado, como lo recoge el artículo 95 de la Constitución del Ecuador: “La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad”.

La otra cuestión fundamental de la participación ciudadana es el empoderamiento de los procesos de toma de decisión y de los espacios de rendición de cuentas. Este empoderamiento amerita algunas condiciones como accesibilidad, oportunidad y transparencia en la información, reconocimiento legal de veedurías, observatorios, colectivos y otras formas asociativas para la participación, financiamiento adecuado, cuidado y protección de los involucrados, apertura a denuncias y procesos de investigación y educación ciudadana permanente.

El rol del Estado dentro de la perspectiva de democracia participativa no puede reducirse al clásico rol de autoridad determinante, sino que tiene que abrirse al de motivador de propuestas, canalizador de procesos sociales y facilitador de recursos. Un Estado capaz de asumir el empoderamiento de sus ciudadanos. El empoderamiento ciudadano

no debe concentrarse sólo en la proyección de políticas públicas y rendición de cuentas, debe también extenderse, de acuerdo a la capacidad organizativa y efectiva de los ciudadanos, a la planificación nacional, a la gestión de su espacio territorial, a la determinación del origen y finalidad de sus presupuestos, a su articulación institucional con el Estado nacional, a la formación ciudadana, a la lucha contra la corrupción, el voluntariado, el servicio cívico y a la vigilancia o veeduría de los intereses sociales.

En la participación ciudadana se trata de acciones libres y voluntarias, que trascienden el beneficio particular. Así por ejemplo en Alemania se reconoce oficialmente el servicio civil voluntario en acciones que van desde la limpieza de las cabinas telefónicas públicas hasta el servicio de voluntarios viales que ayudan a cruzar a los niños las calles rumbo a sus escuelas. El Estado debe promover e incentivar este tipo de participación ciudadana, desde el reconocimiento meritorio hasta ciertas facilidades de orden económico para los ciudadanos comprometidos, puede tratarse de preferencia en entradas para eventos culturales, reducción de precios de transporte, etc..

En el caso ecuatoriano, la participación ciudadana se ha elevado a un poder del Estado, junto a los tres poderes tradicionales: ejecutivo, legislativo y judicial, está el cuarto poder: electoral y el quinto: Transparencia y Control Social, donde entra directamente la participación ciudadana. Se trata de una instancia institucional, con autoridad, autonomía y presupuesto. Sin embargo cabe advertir que la participación ciudadana no se agota en la instancia institucional formal, es decir reconocida por la ley y el Estado, sino que se extiende más allá hacia las instancias informales. El voluntariado, el trabajo comunitario, la buena conciencia en el pago de los impuestos, el cuidado de los parques, jardines, calles e infraestructura pública, lo que cualquier ciudadano hace sin coacción, la participación en marchas de protesta o respaldo, la movilización social o gremial, la organización deportiva barrial o local, la gestión en beneficio de la propia comunidad son instancias informales de participación ciudadana. Estas instancias deberán ser apoyadas y promovidas por el organismo oficial, pero no deberán ser usadas, restringidas ni controladas política- o financieramente para otros fines que no sean los propios de la participación ciudadana y que

se resumen en una frase: el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y sus comunidades. Una instancia oficial no es toda la participación ni representa a todos los participantes, se trata más bien de una herramienta para extender y garantizar cada vez más participación en más asuntos públicos.

El Estado participativo reconoce una participación diferenciada por sectores poblacionales, culturas, etnias, género, edad, discapacidad, distribución geográfica y grado de afectación de las decisiones públicas. La diversidad étnica, biológica, geográfica y cultural debe reflejarse también en una participación diferenciada, de modo que dé lugar al mayor número de participantes en el mayor número de cuestiones posibles, éste es el ideal de la democracia participativa.

Lo dicho podría aplicarse no sólo al caso de un Estado, sino también al caso del gobierno mundial asociativo, las Naciones Unidas, donde la participación no será ya de individuos, pero sí de Estados que por sí mismos y en conjunto buscan darse las normas más adecuadas para la regulación de las diferentes instancias de la vida social global, ya sea en el ámbito de lo político como en el de lo económico, cultural, legal, comercial, etc..

### **3. El dilema Intervencionismo vs. Participación**

En la relación del rol del Estado versus la participación ciudadana, se presenta un dilema entre los actores Estado y ciudadanía o sociedad civil, el cual enfoca la tensión entre intervencionismo estatal y participación ciudadana. Mientras que el Estado tiende a cubrir y regular todas las áreas de la vida pública, interviniendo con autoridad y poder, al cual debe subordinarse el ciudadano; la sociedad civil, sobre el principio de participación ciudadana, busca ocupar e inmiscuirse para beneficio propio en todas las instancias de la vida pública. Esta participación implica limitar al Estado y relativizar su poder, cosa factible sólo por la movilización y la extensión de la opinión ciudadana a través de los medios de comunicación.

El Estado en cambio cuenta con un aparato legislativo, judicial y de control o policía, además de fuerzas armadas. ¿Cómo conseguir

reducir la capacidad de intervención del Estado en todos los asuntos públicos a favor de la intervención de los ciudadanos? ¿Cómo retirar del Estado áreas (presupuestos, auditorías, nombramiento de autoridades, capacidad legislativa, etc.) que tradicionalmente ha controlado? ¿Cómo relativizar el influjo del gobierno que encabeza el estado?

Por otro lado, de parte de la ciudadanía que intenta copar esos espacios liberados del Estado, también surgen inquietudes: ¿Cómo hacer que la participación ciudadana sea un derecho efectivo universal?, ¿Qué condiciones reales necesita para implementarse?, ¿Qué grados de participación pueden diferenciarse y quiénes acceden a los mismos?, ¿Cómo hacer para que el gobierno o poder constituido no instrumentalice la participación ciudadana?

Podemos plantear las estrategias de intervención estatal y participación ciudadana a través del dilema del detenido<sup>4</sup> con el fin de visualizar el problema y buscar instituciones que permitan resolver la tensión. Este modelo tiene la ventaja de objetivar los intereses de los agentes y desde la lógica económica proponer posibles escenarios, para, partiendo del escenario menos favorable, encontrar solución a todo otro posible escenario.

Tenemos 4 cuadrantes resultantes de las posibles combinaciones entre las estrategias participación e intervencionismo, correspondientes a las opciones de cada uno de los dos agentes de este dilema: Estado y ciudadanía. La valoración de 1 o 0 es arbitraria y representa el logro del interés del respectivo agente, 1 cuando lo logra, 0 cuando no.

A mi parecer, la esencia del poder es conservar y extender su poder, por ello lo propio del Estado es ser intervencionista, estar presente en todos los ámbitos de la vida social, ya para regularlos, ya para controlarlos a través de leyes, ya para orientarlos a través de la promoción de un sistema de valores: educación, familia, política, economía, cultura, costumbres, etc.. Esta capacidad abarcadora del Estado se puede refrendar reconociendo que los sistemas legales abarcan un

---

4 PANCHI, L. A., *De ética económica a economía ética. Fundamentos a partir de una racionalidad ético-interpretativa con una aplicación al caso ecuatoriano*, Quito: FLACSO, Abya Yala, Icala, 2004.

sin número de divisiones y leyes como los códigos penal, civil, laboral, familiar, etc.. En el modelo del detenido, cada vez que el Estado logra satisfacer su intervencionismo gana 1. Por el contrario cuando no lo logra obtiene 0.

Respecto de la ciudadanía, la situación es ambigua. No a todos los ciudadanos y organizaciones les interesa participar en todas las cuestiones del Estado, no todos están informados y tienen las capacidades y oportunidades para intervenir. Al fin los ciudadanos están más ocupados en conseguir el sustento diario personal y de sus familias, quedando escaso tiempo y posibilidades para dedicarse a la cosa pública, a los temas de carácter social organizativo, para eso está el Estado, para eso se paga impuestos y se elige a los políticos. Entonces el ciudadano común tiene una fuerte tentación de no atender los asuntos públicos y reducir al máximo su participación, aunque esto pueda ser una pérdida para su capacidad de influjo en la toma de decisiones del Estado, las que le afectan directamente. Sin embargo, ocupado en el día a día no lo percibe así y más bien entiende que el dedicarse a sus intereses particulares es lo más urgente y que mientras más tiempo y energía les dedique mejor le va a ir. Con lo cual el tiempo y energía dedicados a la participación ciudadana es mínimo.

El ciudadano visto así obtiene 1 cuando el Estado se ocupa de las cosas de las cuales él no puede ocuparse y obtiene 0 cuando tiene que dedicarse a la participación ciudadana para arreglar asuntos que le competen también a los demás. La participación ciudadana no es algo que en nuestra sociedad moderna, liberal, individual y maximizadora de beneficios particulares se dé sin más, se dé “naturalmente”. Ésta requiere de un gran esfuerzo de inversión por parte del ciudadano común y corriente.

Dadas así las cosas, el cuadrante resultante de la estrategia intervencionista, estrategia dominante en los dos actores, será el cuadrante IV del puro intervencionismo. En una situación “natural” los agentes caerán en este cuadrante. Pero lo que nos ocupa aquí es la participación ciudadana y no la autoafirmación del Estado, lo que nos ocupa e interesa es la apertura a la ciudadanía y por ende la retirada o relativización del Estado en ciertas áreas, en el mayor número de ellas, en las que los

ciudadanos por sí mismos, de modo directo y colectivo puedan hacerse cargo de los asuntos públicos, de los asuntos que les atañen a todos ellos y dar directamente las directrices para una mejor administración de la cosa pública: la república. La estructura desalentadora de la participación ciudadana sólo puede ser transformada con una institución, que de modo artificial oriente el interés de los ciudadanos a la participación ciudadana.

Se podrá objetar que no es cierto que todos los ciudadanos estén desinteresados en la participación ciudadana. Se puede incluso dudar que la mayoría esté desinteresado, pues ¿a quién no le interesan temas trascendentales como salud, educación, vivienda, infraestructura comunitaria, seguridad social, mejoras en la calidad de vida?, asuntos todos en los que el Estado juega un rol, determina un presupuesto y define una legislación. Por supuesto que todos tenemos interés en estos asuntos, desgraciadamente no todos podemos meternos en estos asuntos públicos, no todos tenemos los incentivos suficientes para involucrarnos, por múltiples razones que van desde la falta de tiempo hasta la falta de conocimiento u oportunidad. Sin embargo, si queremos participación ciudadana, como principio fundamentador del Estado, no de un gobierno, entonces hay que allanar el camino a los ciudadanos.

En términos económicos, nos fijamos en la peor de las situaciones, en el peor de los escenarios, para desde aquí proponer soluciones que resuelven incluso el peor de los casos. Desde esta perspectiva hay que incentivar la inversión de los ciudadanos, cualquiera que ésta fuere –tiempo, interés, información, presencia física, etc.–, en participación ciudadana.

Para cambiar esta estructura de poco motivadora hacia más motivadora de la participación ciudadana, se requiere de un gran esfuerzo institucional, representado por el +2, que es una cifra arbitraria, pero que representa bien el incentivo necesario para cambiar la estructura. La institución +2 representa la inversión y la convicción de un Estado participativo para dejar cada vez más amplias zonas de la vida social a disposición de los ciudadanos, tanto en el ámbito de la toma de decisiones como de la administración pública: rendición de cuentas, control social, selección de autoridades, determinación de presupuestos. Estos

incentivos para la participación social pueden tomar la forma de permisos de ausencia del trabajo, compensaciones, motivaciones económicas a los que participan y erección de una infraestructura adecuada para la participación ciudadana.

Esto resulta obvio entender cuando pensamos, por ejemplo, que no todos los ciudadanos viven en la capital donde se toman las decisiones, y que para hacerse presentes tendrán que viajar, para lo cual necesitan recursos, los mismos que en sociedades pobres como las latinoamericanas no están a disposición de las poblaciones necesitadas. En las sociedades económicamente desarrolladas no está claro, en cambio, que un ciudadano o un grupo de ciudadanos deba preocuparse del bienestar de otros o de todos los ciudadanos. El ritmo de la producción económica individualizada premia a los que arriesgan e invierten sin esperar que los otros participen en sus inversiones, análogamente no es natural pensar que un individuo pueda invertir para obtener un beneficio no individual, sino comunitario.

Generalmente en el modelo del detenido se representa la función de la institución con signo negativo, porque las leyes, ordenanzas, normas y reglamentos tienden a controlar y cortar conductas socialmente indeseables. Pero no es el único modo de obtener lo socialmente deseable, la otra vía, tal vez un poco más onerosa desde el punto de vista pecuniario, es el incentivo de conductas socialmente responsables, como cuando se rebaja en algunos puntos la tasa de impuestos prediales para beneficiar y estimular a aquellos que concurren a pagar puntualmente.

Volviendo a nuestro modelo, entonces el cuadrante resultante con la institución promotora de la participación ciudadana será el cuadrante I, es el que más beneficios brinda tanto al Estado participativo como al ciudadano. Tendríamos un Estado bastante participativo y que en su estructura incorpora oficialmente, con presupuesto y autoridad, una instancia, un organismo, una institución que promueve la participación ciudadana. Los ciudadanos están motivados y tienen los incentivos necesarios para incorporarse a la participación. El ciudadano común de esta sociedad participativa sabe que puede invertir en participación porque es una inversión rentable, puede dedicarle tiempo a



las largas sesiones políticas o de discusión de un presupuesto, puede inscribirse con anticipación para participar en la “silla vacía”<sup>5</sup> porque sabe que va a poder sentarse en esa silla y exponer sus criterios dentro de la sala del Consejo gubernamental respectivo.

El ciudadano con suficientes incentivos para la participación ciudadana, estará motivado, recibirá permiso en su trabajo para recurrir a una sesión del cabildo de su comunidad, dispondrá de los recursos para poder transportarse al lugar del evento, será escuchado y de todo esto obtendrá una mejora significativa en sus condiciones de vida, de modo que la inversión demandada vale la pena. Entonces la participación ciudadana pasará de ser un discurso político a convertirse en un derecho y una herramienta que asegura al individuo y sus organizaciones una mejora sustancial en sus condiciones de vida, será el paso de una ciudadanía anónima a una ciudadanía con identidad y con un proyecto de vida. Significará la concretización de un Estado que cuenta con sus ciudadanos a lo largo de un proceso de gobierno y no sólo como sujetos o clientes capaces de depositar un voto en las urnas. El Estado así constituido goza de legitimidad, sus acciones y decisiones serán refrendadas por la aceptación ciudadana expresada no sólo como una opinión de encuesta, sino como una movilización efectiva para implementar y adecuar las resoluciones emanadas desde el Estado. Un Estado y un gobierno cimentados sobre la base de la participación ciudadana podrán implementar un proyecto político y mejor aún un proyecto de nación.

Es importante señalar que para esto se requiere decisión política, recursos financieros, técnicos, físicos y políticos. Pues no correspondería con esta visión y dadas las condiciones reales de nuestras sociedades, pensar en la participación ciudadana como una obligación del individuo, una más de las cargas que impone el Estado y que resulta muy difícil de cumplir, entre otras cosas porque el recurso tiempo de los ciudadanos librados a solucionar su problema existencial de manutención es sumamente escaso y si en algún momento sobra, se prefiere dedicarlo a la familia, al descanso o a solucionar alguna necesidad pos-

---

5 La Constitución vigente de la República del Ecuador plantea la existencia de una silla vacía en los Gobiernos Locales, la que podrá ser ocupada por un o una representante de la ciudadanía para participar en el debate y la toma de decisiones.

tergada. Aquí está claro, se supone un trasfondo de libertad, a través de la cual los ciudadanos escogen lo más conveniente para sí mismos. En el marco de una dictadura o autocracia, la participación ciudadana sería un ridículo, simplemente la excusa para legitimar falsamente lo que un gobierno quiere.

En el caso ecuatoriano, la nueva constitución incorpora un Consejo de Participación Ciudadana, el cual sería interesante que labore según la lógica de la promoción de la participación y no de la exigencia de participación, solucionando para ello el tema de los recursos y condiciones concretas que hacen viable la participación ciudadana.

El modelo nos ayuda a entender también la participación en los Estados desarrollados, donde involucrar al ciudadano en las cosas del Estado es también difícil y lo es por el mismo factor recursos, en concreto tiempo y motivación. Tal vez allí los incentivos para la participación deban ser otros, pero en todo caso se requiere de incentivos. En los países donde el voto es voluntario por ejemplo, aparte de la motivación moral, el involucrarse en tareas de compromiso cívico pudiera entregar otros intangibles como reconocimiento social, reputación, vinculación a grupos identitarios donde reforzar la afectividad, el intercambio y las relaciones de confianza, para no nombrar los posibles beneficios económicos vía rebajas impositivas o incluso opciones laborales.

Pero en el modelo planteado queda claro que la participación ciudadana es una opción y una vocación. Que un Estado que quiera en serio implementarla tiene que estar decidido a asumir las inversiones que ella demanda y entre éstas la inversión que significa una rebaja del control del poder frente a los ciudadanos y la disminución de autoafirmación en la toma de decisiones, de modo que éstas no provengan ya sólo del partido, grupo o sector en el poder, sino de todos los ciudadanos que libre- y democráticamente participan para el logro de objetivos comunes.

¿Cuál es el beneficio del Estado al promover la participación? Legitimación, respaldo, adquisición de nuevas ideas y perspectivas de gobierno, presencia en el ámbito nacional, extensión de su radio de acción, no para imponer, sino para deliberar, sugerir y adecuar sus propuestas. Actuando así, el Estado será capaz de adaptarse a las realidades

cambiantes de sus ciudadanos y adquirir una flexibilidad y un autoconocimiento que le signifique ubicarse mejor en el ámbito nacional e internacional.

La participación ciudadana se hará efectiva sólo si hay un mandato para ello, un mandato ciudadano al que tenga que obligarse el Estado y que se encuentre formalmente estipulado en una ley o en la misma constitución. De modo que siempre sea deseable para el Estado sujetarse a la participación ciudadana antes que apartarse de ella. En este punto, la coacción al Estado que viole la participación ciudadana será también posible, ya en los tribunales nacionales como en los internacionales, sobre la base del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que recoge: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”. El Estado que viole el derecho a la participación ciudadana puede ser coaccionado en estos tribunales a indemnizar a los afectados, a rehacer lo mal hecho o a repetir la acción que conculcó un derecho de la población.

El Estado tradicional sacaba provecho de la lejanía del ciudadano de la cosa pública para imponer sus políticas y lograr el beneficio de quienes lo integraban o respaldaban. El Estado participativo moderno tiene que abrir las puertas más allá de los grupos o sectores que lograron el poder político para dar cabida a las propuestas ciudadanas, autoafirmarse no por vía de la obediencia, sino por vía de la deliberación, el debate, lo razonable de sus propuestas y el beneficio colectivo.

#### **4. Conclusiones**

La participación ciudadana puede tomar formas institucionales que la asimilen a la dinámica del Estado, a través de oficinas públicas con presupuesto y programas. Pero la participación ciudadana no se agota en una instancia oficial porque su esencia no viene de una designación gubernamental, sino de la misma ciudadanía, de modo que no sólo lo que haga un organismo oficial de participación ciudadana será toda la participación ciudadana, ni tampoco lo principal. Siempre ésta puede desbordar los límites y parámetros de una planificación o

de unas necesidades “oficiales” en beneficio de necesidades sociales, comunitarias, ciudadanas.

El instrumento más propio de la participación ciudadana es la deliberación, amplia, franca y razonada. Deliberar socialmente implica buscar un proyecto de vida conjunto. La deliberación tiene su propio ritmo, determinado por sus actores, no por el sobrepeso de poder de uno de ellos. Deliberar es un ejercicio ético que requiere una formación para la deliberación.

La participación ciudadana requiere de unas condiciones materiales que posibiliten su existencia. Atender a la oportunidad y posibilidad de participación del ciudadano implica invertir recursos públicos para el efecto. Los incentivos del ciudadano para participar no se pueden reducir sólo a los de buena conciencia cívica o social. Un balance de poder, de cara al gobierno de turno, puede ser alcanzado y socializado a través de la participación ciudadana. El lugar institucional de la participación ciudadana es el sistema legal de un país, que se inscriba como un mandato legal o constitucional. La participación ciudadana encuentra una base de su fundamentación a nivel internacional en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 21.

## Bibliografía

- Constitución de la República del Ecuador*, Quito: Edición Con infinito amor, 2008.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (2009)*, en: [http://es.wikisource.org/wiki/Declaraci%C3%B3n\\_Universal\\_de\\_los\\_Derechos\\_Humanos,07/07/09](http://es.wikisource.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_Universal_de_los_Derechos_Humanos,07/07/09).
- DELPIANO, C.; SANHUEZA, A., *Módulos de participación ciudadana*, Corporación PARTICIPA, 2003, en: <http://www.ceda.org.ec/descargas/biblioteca/Modulos%20de%20Participacion%20Ciudadana.pdf>, 10/02/09.
- PANCHI, L. A., *La efectiva implementación de la participación ciudadana*, en: *La Tendencia – revista de análisis político*, N° 9, mar./abr., Quito, 2009.
- PANCHI, L. A., *De ética económica a economía ética. Fundamentos a partir de una racionalidad ético-interpretativa con una aplicación al caso ecuatoriano*, Quito: FLACSO, Abya Yala, Icala, 2004.