

# Opinión Electoral

## GACETA DE ANÁLISIS POLÍTICO ELECTORAL

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL • INSTITUTO DE LA DEMOCRACIA • No. 34 • ENERO-ABRIL 2023

### EDITORIAL

## Reto cumplido: exitosa planificación, organización y desarrollo de las elecciones seccionales ecuatorianas de 2023

Dentro de todo lo que significa planificar y organizar una elección seccional con más de 61 mil candidatos(as), entre principales y suplentes, en 23 provincias, 221 cantones y más de 1.200 parroquias a nivel nacional, el Consejo Nacional Electoral logró llevar a cabo con todo éxito este magno evento electoral. Los resultados del mismo los analizaremos en las siguientes Gacetas Electorales que editaremos y publicaremos a lo largo de este año. Haremos énfasis en los resultados obtenidos por las mujeres y los jóvenes, pilares fundamentales de la participación democrática en nuestro país.

En esta elección seccional se escogieron 23 Prefectos(as), 864 Concejales(as) Urbanos(as), 443 Concejales(as) Rurales y 4.109 Vocales de Juntas Parroquiales, las cuales accederán a sus cargos el 14 de mayo de 2023 y permanecerán en el mismo hasta mayo de 2027. En la sección Análisis de datos, presentamos un análisis más detallado de las candidaturas inscritas para cubrir todos los cargos de elección popular correspondientes a esta elección. Se manejaron tres variables cualitativas (etnia, género y grupo etario) las cuales se muestran a nivel nacional. En la misma mostramos que, previsiblemente hay una gran mayoría de candidatos(as) mestizos(as) en una proporción del 83,52% entre candidaturas principales y suplentes. Luego, tenemos candidaturas de indígenas (7,67%) y montubios(as) (4,62%). Además, se presentaron candidaturas de personas de etnia afro, mulata, negra, blanca y otra.

Por otra parte, tenemos las candidaturas presentadas por género donde los hombres siguen siendo mayoría, pero las mujeres muestran avances muy importantes gracias a la reforma electoral de 2020. También mostramos cuáles son las brechas de género, en términos numéricos, que deben superarse para llegar al ideal del 50% para ambos géneros en el tema de representación política, especialmente en los cargos de elección unipersonal. Por último, exponemos las candidaturas por grupos etarios, divididos en siete segmentos para tener una mejor visualización de cómo las organizaciones políticas escogen e inscriben sus candidatos(as). Observamos la existencia de una gran brecha etaria entre los cargos de elección unipersonal y los de elección pluripersonal. Mientras que en los primeros se inscriben candidatos(as) mayoritariamente entre los 40 y 59 años de edad, para los cargos pluripersonales, las organizaciones políticas las candidaturas más jóvenes.

### SUMARIO

#### DESDE LAS CONSEJERÍAS

**Voto penitenciario en Ecuador. Oportunidades y resultados en el proceso para garantizar los derechos de participación política**

Página 4

#### ANÁLISIS DE DATOS ELECTORALES

**Candidaturas de las elecciones seccionales 2023 en Ecuador**

Página 8

#### ANÁLISIS DE FONDO

**Una mirada al 2023 sobre la democracia comunitaria en Bolivia. Aprendizaje del presente y retos para el futuro**

Página 12

#### OBSERVATORIO REGIONAL DE ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA

**Democracia desde abajo: la importancia de los liderazgos locales**

Página 17

#### EL INSTITUTO DE LA DEMOCRACIA: PRODUCTOS Y TERRITORIOS

Página 22

Por otra, desde las consejerías tenemos el escrito de Francisco Yépez Cadena el cual nos aporta data muy interesante sobre el proceso de votación de las personas privadas de la libertad (PPL), proceso importante para garantizar al máximo los derechos de participación de toda la ciudadanía ecuatoriana, por lo menos en cuanto al tema electoral. Luego de la exposición de este proceso, se hace una propuesta de política pública para, indudablemente, mejorar la participación política de este grupo de ciudadanos(as) y aumentar la transparencia de este proceso electoral.

Luego, Andrea Madrid nos aporta una mirada sobre la democracia comunitaria en Bolivia. Bolivia es el país del continente que ha logrado los mayores avances en este tema con respecto a la participación política de las comunidades indígenas en la elección de sus propias autoridades y sus propios métodos de elección, más allá de la democracia representativa tradicional. La idea de este escrito es hacer una investigación más amplia y comparar los procesos de democracia comunitaria que se han dado en esta nación, Perú, México y Ecuador.

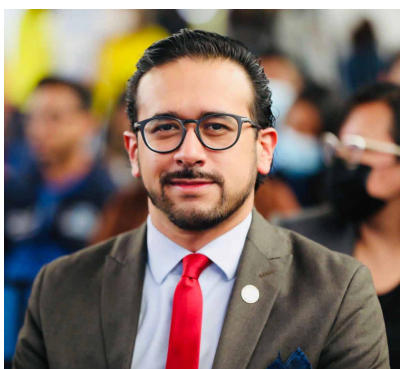
Finalmente, Carolina Viola nos brinda un valioso escrito a partir de investigaciones de campo realizadas en contextos de pandemia. En este escrito, se nos muestra cómo la participación local de las comunidades puede mejorar, en gran medida, la capacidad de respuesta de los organismos locales y nacionales a la hora de satisfacer las demandas de la ciudadanía. En un contexto pandémico, donde las autoridades nacionales se vieron rebasadas por la novedad y el impacto del COVID-19, Carolina nos muestra cómo la coordinación entre autoridades locales y ciudadanía local puede mejorar notoriamente la participación local, la legitimidad de las autoridades y los resultados de las políticas públicas y los productos entregados desde las autoridades hacia la ciudadanía en general.

**Alejandro Molina Mendoza**

*Exdirector de Investigación y Publicaciones*

**Instituto de la Democracia**





## Voto penitenciario en el Ecuador. Oportunidades y resultados en el proceso para garantizar los derechos de participación política

Francisco Yépez Cadena

Consejo Nacional Electoral

### 1. Introducción

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señalan que la presunción de inocencia faculta a que las personas privadas de la libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada gocen del derecho a votar en elecciones como cualquier otro ciudadano, amparados bajo los mismos principios electorales que rigen en su respectiva jurisdicción. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, República Dominicana y Venezuela son los países de la región que reconocen, reglamentan y ejecutan el voto penitenciario. Durante el año 2021 el Instituto Nacional Electoral de México desarrolló un programa piloto para dar cumplimiento a una sentencia judicial y garantizar así el ejercicio de este derecho en centros penitenciarios. En Ecuador, la votación de la comunidad penitenciaria sin condena ejecutoriada se desarrolla desde el año 2014, para lo cual las instituciones correspondientes han generado un marco legal y procedimental que, durante estos últimos 9 años, ha permitido que 11.153 personas voten en elecciones nacionales, subnacionales, consultas populares y referéndums en 20 de las 24 provincias que conforman la República del Ecuador.

### 2. Aspectos clave

La Constitución de la República del Ecuador determina que todas y todos los ecuatorianos, gozan de derechos de participación o derechos políticos, estos los facultan a participar en asuntos de interés público, ser consultados, fiscalizar autoridades y revocar mandatos; es decir, gozan del derecho a participar de la vida política del país, por

ende, pueden elegir y ser elegidos<sup>1</sup> en los procesos de democracia representativa que se llevan a cabo en sus respectivas jurisdicciones.

La misma Carta Magna determina que las únicas dos causales para la suspensión de estos derechos políticos se dan cuando el individuo se encuentra en interdicción judicial o cuando una autoridad competente, mediante sentencia condenatoria ejecutoriada, dispone su privación de libertad. El Código Integral Penal determina también que, con fines investigativos y por disposición de un juez competente, un ciudadano puede ser encarcelado, por un plazo no mayor a un año, mientras la diligencia judicial de investigación se lleva a cabo, en estos casos los derechos políticos no son suspendidos debido al principio universal de presunción de la inocencia.

Las consideraciones anteriores nos llevan a inferir que la población penitenciaria ecuatoriana se compone de dos tipos de individuos: por un lado, las personas privadas de la libertad con sentencia condenatoria ejecutoriada, que no gozan de derechos políticos y, por otra parte, las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada, quienes gozan efectivamente de derechos de participación política y, por ende, tienen derecho a participar ya sea en calidad de candidatos o electores. En este último grupo humano se centrará el presente caso y a partir de este momento serán denominados PPL.

La Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador – Código de la

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 62, 63 y 64.

Democracia, determinan que el voto es obligatorio, entre otros, para los PPL. De igual manera crean condiciones para el ejercicio del sufragio de este grupo humano<sup>2</sup> y disponen su ejecución a cargo del CNE.

En Ecuador, el sistema de rehabilitación social es el encargado de la atención integral de las personas privadas de la libertad con y sin sentencia condenatoria ejecutoriada, así como de las y los adolescentes infractores, por ello los procedimientos para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de las personas privadas de libertad requieren de un trabajo coordinado y mancomunado entre el SNAI<sup>3</sup> y el CNE. La calidad de elector se prueba de acuerdo con el Código de la Democracia, con la presentación de la cédula de identidad, el pasaporte, o el documento de identidad consular, emitidos por el Registro Civil.

### 3. Preparaciones pre electorales

#### a. Padrón Electoral

La ley electoral ecuatoriana establece que el CNE debe publicar el listado de todas y todos los ecuatorianos facultados a votar, al menos cinco meses antes del día en que se llevará a cabo la elección. Esto generaría un inconveniente para la población penitenciaria debido a la alta rotación de entradas y salidas en las cárceles. Si esta misma lógica se aplicara para la construcción de los padrones penitenciarios, los mismos serían altamente imprecisos. Por esta razón el CNE ha reglamentado la conformación de estos de la siguiente manera:

**Primero**, se determina la fecha más cercana al día de la elección en la que se podría obtener los nombres y número de identificación de todas las personas privadas de la libertad<sup>4</sup> con el fin de conformar el registro electoral penitenciario, imprimir los padrones electorales e integrar el paquete electoral que irá a cada centro penitenciario. Esto no significa exclusión del padrón general de elecciones.

**Segundo**, el CNE solicita dicha información al SNAI y valida que las y los ciudadanos se encuentren habilitados para sufragar y que sobre todo cuenten con el documento de identidad para sufragar (cédula, pasaporte o documento

<sup>2</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador – Código de la Democracia., art. 57.

<sup>3</sup> Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores.

<sup>4</sup> En el caso de las Elecciones Seccionales 2023, la votación fue en el mes de febrero y la información fue solicitada en enero.

consular).

**Tercero**, en caso de determinar que existan personas que no cuenten con este documento, el Registro Civil deberá desplegar brigadas de cedulación de la población penitenciaria sin condena ejecutoriada. Este documento quedará en poder de los directores de los centros de privación de libertad, lo que garantiza que los documentos no sean extraviados intencionalmente.

#### b. Campaña política y de difusión

El reglamento para el registro y sufragio de las personas privadas de la libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada, emitido por el CNE, prohíbe la ejecución de campañas electorales dentro de las prisiones, esto en función de temas relacionados a la seguridad y naturaleza de los centros de rehabilitación social. Sin embargo, el órgano electoral ha diseñado una campaña visual en la que el modelo de las papeletas que serán entregadas a los electores son expuestas en carteleras ubicadas al interior de los recintos penitenciarios donde se desarrollará la elección.

La condición de que el voto sea informado tiene dos grandes vertientes, por un lado, conocer el proceso electoral en el que se va a participar (fecha, hora, dignidades, circunscripciones, etc.) y por otro conocer quiénes son los movimientos políticos contendores, quiénes son sus candidatos y cuáles son sus planes de trabajo.

### 4. Ejecución operativa – logística

#### a. Procedimiento

La reglamentación interna del CNE determina que 72 horas antes del día de las elecciones, las personas privadas de la libertad sufragarán dentro de los centros de detención, para lo cual se movilizarán hasta dichos centros a las juntas receptoras del voto correspondientes en coordinación con la Policía Nacional. Estas juntas se conforman con dos funcionarios electorales y una persona privada de la libertad, cuyo nombre debe cumplir dos características:

- Constar en el respectivo padrón de personas privadas de libertad.
- Que su nombre haya sido sugerido por el director del centro de rehabilitación en consideración de sus aptitudes, comportamiento y nivel de instrucción.

Una vez conformada la junta receptora del voto penitenciaria, el proceso de sufragio se

dará de igual manera que en una junta ordinaria, garantizando a más de los estándares de seguridad propios del recinto penitenciario, los principios del voto, es decir, que este sea universal, igual, periódico, directo, secreto y escrutado públicamente.

Como para cualquier otro proceso electoral, la votación penitenciaria podrá contar con delegados de las organizaciones políticas, observadores nacionales e internacionales, quienes deberán cumplir en todo momento con los protocolos de ingreso, seguridad, y comportamientos, mismos que deben ser previamente socializados. Como se ha podido evidenciar, una persona privada de libertad podría tener acceso a un doble sufragio debido a que su nombre constará en el padrón electoral de su jurisdicción (donde votaría normalmente si no estuviera detenido) y en el padrón personas privadas de libertad, pues en la elaboración de este último no se excluye nombres del padrón general.

En el hipotético caso de que un PPL acceda al sufragio carcelario 72 horas antes del día de la elección y recupere su libertad al día siguiente (48 horas antes del sufragio) este no se vería imposibilitado de acudir a votar nuevamente en su junta receptora del voto tradicional.

## **b. Escrutinio**

Una vez culminado el sufragio, los paquetes electorales sellados, los cuales contienen votos, padrones, actas sobrantes, entre otros materiales, son trasladados hacia la bodega electoral de cada una de las unidades desconcentradas del CNE en las provincias del país, las mismas que serán custodiadas por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. En cumplimiento de la ley electoral, los votos penitenciarios son escrutados el día señalado para las elecciones, una vez que la votación a nivel nacional haya finalizado y en presencia de delegados y observadores de Organizaciones Políticas. Los resultados totales son publicados y anexados al total parroquial, cantonal, provincial y nacional, dependiendo del tipo de elección, ya sea esta general o seccional.

En la elección del año 2018, en las provincias de Zamora Chinchipe y Orellana sufragó únicamente una persona privada de la libertad en cada provincia, al realizar el escrutinio de este único voto, la Junta Provincial Electoral correspondiente, autoridad encargada del escrutinio local, pudo haber violentado el derecho al secreto del voto de estos ciudadanos al ser fácilmente cotejable el nombre del padrón electoral con el voto emitido.

## **5. Resultados**

Desde el año 2014 hasta la elección subnacional de 2023, aproximadamente 66.902 personas privadas de la libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada han estado habilitadas para sufragar en tres elecciones municipales, dos elecciones generales (con balotaje cada una) y una consulta popular. De este universo, 11.153 personas privadas de libertad han sufragado efectivamente.

La población carcelaria habilitada para sufragar es fluctuante, disminuyendo desde aproximadamente 10.200 personas en 2017 hasta aproximadamente 5.500 en año 2023; mientras que el número de sufragantes mantiene un valor constante alrededor de 1.300, exceptuando el año 2023. La participación promedio de la población privada de la libertad (16.7%) es considerablemente menor al promedio nacional de participación (82.9%) durante la última década. Al analizar cada uno de estos procesos electorales, se determina que el primer proceso que incorporó voto penitenciario fue el que contó con la participación más alta (24,9%). Puede entenderse como resultado de la aplicación de un mecanismo innovador en materia democrática, sumado a una alta expectativa por parte de los electores.

Por otra parte, el proceso que ha contado con la menor participación de personas privadas de libertad fueron las elecciones seccionales, del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y Referéndum 2023, que tuvo un 10,0% de participación penitenciaria. Esto se puede interpretar como reflejo de la crisis carcelaria que el Ecuador ha vivido desde 2019, la reubicación de reclusos en razón de una nueva lógica de distribución penitenciaria y la conformación de bandas delincuenciales dentro de las cárceles. El número de centros penitenciarios donde se ha ejecutado la votación ha venido disminuyendo con el paso de los años, pasando de 50 en 2014 a 35 en 2023, lo que también explicaría, en alguna medida, la reducción de PPL habilitados para sufragar y los sufragantes efectivos.

## **6. Conclusiones**

Las instituciones encargadas de garantizar los derechos políticos de la ciudadanía, y con más razón de los grupos vulnerables de la sociedad, deben garantizar el ejercicio total de los mismos. Las personas sin sentencia condenatoria ejecutoriada (por lo menos en lo que respecta al caso ecuatoriano) deben ser considerados sujetos activos del quehacer democrático. Menoscar derechos constitucionales mediante el ordenamiento jurídico secundario perjudica la calidad de la democracia y los derechos humanos.

El principio de que el voto sea igual para todos los ciudadanos abarca no solo su peso y ponderación al momento de la publicación de resultados, sino también cómo fue el razonamiento previo a la toma de decisión por parte del elector. La existencia, disponibilidad y acceso a toda la información relativa al proceso electoral y las propuestas de gobierno deben estar garantizadas para toda la ciudadanía, con especial énfasis en los grupos humanos tradicionalmente olvidados. Desde la institucionalidad se deben definir mecanismos para que las propuestas y planes de trabajo de candidatas y candidatos de elección popular lleguen a conocimiento de la población carcelaria. Si bien es imposible que la campaña electoral se dé en iguales términos, se deben explorar posibilidades distintas como audios, videos y/o papelería que pueda ser conocida considerando siempre los parámetros de seguridad y de rehabilitación social.

Si bien la diferenciación en las fechas de votación entre la población carcelaria y la población general permite a los órganos electorales tener un margen de acción apropiado para lidiar con las particularidades de cada uno, es trascendental implementar políticas que anulen totalmente la posibilidad de un doble sufragio por parte de PPLs que pudieran haber recobrado la libertad en el lapso comprendido entre el voto penitenciario y el voto a nivel nacional. En casos donde el número de sufragantes sea uno, se deben implementar estrategias que garanticen el secreto al voto por parte de los PPLs, debido a que el momento del escrutinio público se podría inferir a qué persona pertenece la votación escrutada.



## Candidaturas de las elecciones seccionales 2023 en Ecuador

Alejandro Molina Mendoza

Dirección Nacional de Investigación y Publicaciones (Instituto de la Democracia)

En líneas generales, las elecciones seccionales desarrolladas en el Ecuador siempre constituyen un gran reto para las instituciones electorales y, específicamente, para todos quienes las conformamos. Por un lado, las elecciones seccionales tienden a aglutinar una gran cantidad de candidatos y candidatas alrededor de estos comicios lo que representa un enorme trabajo logístico de coordinación con diversas instituciones y de afinación para que los tiempos sean los exactamente planificados en el calendario electoral que aprueba el Consejo Nacional Electoral (CNE). Por otra parte, se suman los desafíos regionales, geográficos y locales que deben superar las instituciones para llevar adelante este amplio y complejo proceso electoral.

Como parte del proceso electoral seccional ecuatoriano, y como parte de los objetivos centrales del Instituto de la Democracia en el área de investigación, se ha hecho un análisis de datos de quiénes fueron los candidatos y candidatas que se presentaron ante la ciudadanía ecuatoriana para ocupar cinco cargos de elección popular en el Ecuador para el período de gobierno 2023-2027. Los cinco cargos seccionales de elección popular existentes en el Ecuador son: Prefecturas (circunscripción provincial), Alcaldías (circunscripción cantonal), Concejalías Urbanas y Rurales (circunscripción cantonal) y Juntas Parroquiales (circunscripción parroquial).

De acuerdo a los datos del mismo CNE y en consonancia con la geografía nacional electoral, los ecuatorianos debían elegir las siguientes cantidades de autoridades:

1. 23 Prefectos(as) (en Galápagos no existe Prefectura por ser una zona especial)
2. 221 Alcaldes(as)

3. 864 Concejales(as) Urbanos(as)
4. 443 Concejales(as) Rurales
5. 4.109 Vocales de Juntas Parroquiales

Por lo que puede observarse en vinculación con las cifras presentadas, las elecciones seccionales implican una complejidad mucho mayor que las elecciones generales.

Ahora bien, vamos a presentar los datos de las candidaturas, por cargo a elegir, que se postularon en Ecuador para las elecciones seccionales de 2023. Vamos a presentar principalmente las candidaturas bajo tres variables: etnias bajo las cuales se autoidentifican los candidatos(as), género y grupos etarios, de acuerdo a los cargos a elegir. En total, se presentaron 61.848 candidatos(as) para los cinco cargos de elección popular a nivel nacional, entre candidatos principales y suplentes. Los candidatos(as) presentados(as), a nivel nacional, por etnias, son los siguientes.

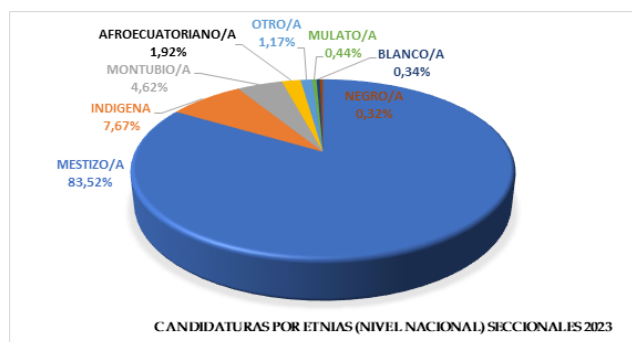
ETNIA	AFROECUATORIANO/A	1.186	1,92%
	BLANCO/A	210	0,34%
	INDIGENA	4.745	7,67%
	MESTIZO/A	51.654	83,52%
	MONTUBIO/A	2.860	4,62%
	MULATO/A	275	0,44%
	NEGRO/A	196	0,32%
	OTRO/A	722	1,17%
<b>Total nacional</b>		<b>61.848</b>	

Puede observarse que, como era previsible, la gran mayoría de candidatos(as) perteneciesen a la etnia mestiza con un 83,52% de candidaturas presentadas y, obviamente, están distribuidos en todo el país. En segundo lugar tenemos las candidaturas de etnia indígena con un 7,67%.



Básicamente, estas candidaturas se presentaron en la sierra centro y sur y en toda la amazonía. En la costa prácticamente no hay candidaturas de etnia indígena. La tercera etnia dentro de las candidaturas a las elecciones seccionales de 2023 es la montubia con 4,62%. Las candidaturas de esta etnia provienen en su gran mayoría de la provincia de Manabí, Guayas y Los Ríos. Algunos más en Santa Elena. Las candidaturas de etnia afroecuatoriana, negra, mulata y otro(a) provienen de la provincia de Esmeraldas y algo menos de Guayas y Manabí.

A continuación podemos observar un gráfico que nos indica la proporción de todas las candidaturas inscritas en 2023 de acuerdo a la etnia por la cual se autoidentificó cada candidato(a) a la hora de inscribirse ante el CNE.



Ahora bien, con respecto al género tenemos un caso interesante ya que en febrero de 2020 se produjeron importantes reformas electorales al Código de la Democracia, las cuales estaban vinculadas con las candidaturas de mujeres. En el Código de la Democracia se estableció que, obligatoriamente, debían estar inscritas, por organización política, un mínimo de 30% de mujeres que se postularan a alcaldesas y prefectas. Esta fue una reforma muy importante ya que, hasta 2019, la brecha entre hombres y mujeres en las candidaturas de estos dos cargos era muy alta. En 2019, para las candidaturas a prefecturas la brecha fue de 32,06% y en las alcaldías de un 35,71%. Ambos cargos son muy importantes a nivel seccional ya que corresponden a los gobiernos ejecutivos de nivel seccional.

En 2023, las candidaturas, por género que se presentaron tanto para alcaldías como para prefecturas fueron las siguientes. Tomamos en cuenta solo las candidaturas principales y no las candidaturas de viceprefecturas.

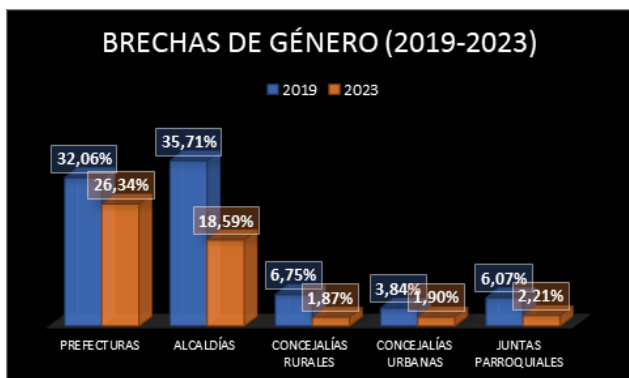
PREFECTURAS		ALCALDÍAS	
F	M	F	M
44	142	485	1.059
<b>23,66%</b>	<b>76,34%</b>	<b>31,41%</b>	<b>68,59%</b>

Podemos observar que en 2023, las candidaturas de mujeres para Prefecturas aumentaron casi en un 6% con respecto a 2019, lo que implica que la brecha se redujo al 26,34%. Por su parte, las candidatas para alcaldesas duplicaron su porcentaje de candidaturas con respecto a 2019 por lo que la brecha en 2023 se redujo a 18,59%. Esto quiere decir que se inscribió un 17,12% más de candidatas a alcaldesas que en 2019. Es de resaltar este importante logro institucional en el Ecuador por parte de las mujeres. Si bien el aumento de las candidatas a las Prefecturas fue relativamente poco, debemos recalcar que en el éxito electoral, las mujeres tuvieron un importante logro en la competencia electoral para Prefecturas. Pero estas cifras y este tema de análisis lo dejaremos para nuestro próximo número de la Gaceta Electoral.

En referencia a las candidaturas de concejalías y vocalías de Juntas Parroquiales, las candidaturas presentadas por género, en 2023, fueron las siguientes. De la misma manera presentamos solo las candidaturas principales.

CONCEJALÍAS RURALES		CONCEJALÍAS URBANAS		JUNTAS PARROQUIALES	
F	M	F	M	F	M
1.300	1.401	2.991	3.227	10.058	10.989
<b>48,13%</b>	<b>51,87%</b>	<b>48,1%</b>	<b>51,9%</b>	<b>47,79%</b>	<b>52,21%</b>

Se puede verificar que para estos cargos las brechas son mínimas. La más amplia, para 2023, es la brecha de las vocalías de Juntas Parroquiales, en las cuales existe una brecha a favor de los candidatos de 2,21%. En las concejalías las brechas oscilan entre 1,87% y 1,9% lo cual indica que, prácticamente, en estos cargos no existen brechas de género. De hecho, en las elecciones seccionales de 2019, estas brechas fueron un poco mayores. Para los cargos de Concejalías Rurales la brecha fue de 6,75%, para las Concejalías Urbanas fue de 3,84% y para las Juntas Parroquiales fue de 6,07%. Este éxito se debe, principalmente, a la siguiente razón. Se puede observar mejor la caída de las brechas de género en candidaturas seccionales, en favor de las mujeres, en el siguiente gráfico.



Desde el año 2009, cuando se reformó la constitución y el Código de la Democracia en 2011-2012, se estableció que las listas de candidaturas pluripersonales debían estar conformadas en un 50% por hombres y en 50% por mujeres en perfecta secuencialidad, alternancia y paridad. Es por esta razón, de corte institucional, que las mujeres y los hombres en los cargos de elección popular pluripersonal, en el Ecuador, poseen una brecha muy pequeña. Y la pequeña brecha que se produce es que en algunos de los cargos pluripersonales de lista impar los encabezan los hombres por lo que el último candidato de la lista es un hombre y esto es lo que genera el pequeño desbalance de las candidaturas. Pero en términos prácticos, se ha alcanzado la paridad de género para este tipo de cargos.

El caso de la disminución de las brechas entre las candidaturas de hombres y mujeres, en las Prefecturas y Alcaldías es muy importante porque, hasta 2019, se podían colocar la cantidad de candidatos de un solo género que las organizaciones políticas decidieran en estos dos cargos. A partir de febrero de 2020 esto se reformó y desde las elecciones generales de 2021, es un requisito obligatorio que las organizaciones políticas inscriban, progresivamente, un porcentaje de candidatas para ambos cargos el cual debe llegar al 50% de paridad entre hombres y mujeres para las elecciones generales de 2025 y las elecciones seccionales de 2027. En este orden de ideas es importante mencionar que debido a esta progresividad, en las elecciones generales de 2025, las candidaturas para asambleístas deben estar encabezadas por hombres y mujeres en un 50% y todos los cargos pluripersonales para las elecciones seccionales de 2027 también deben estar encabezadas las listas de candidaturas en un 50% para mujeres y para hombres.

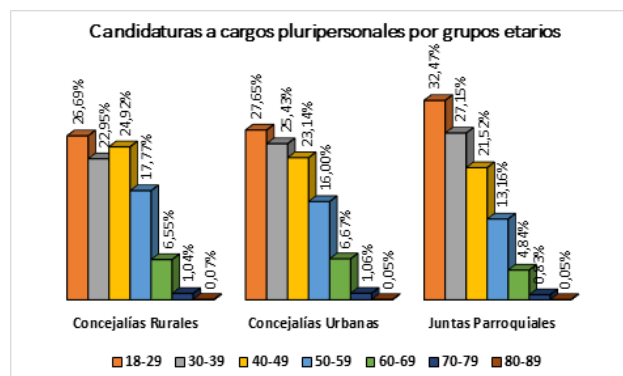
Finalmente tenemos las candidaturas presentadas por grupos etarios. Se ha segmentado esta variable en siete categorías de edades: 18-

29 años (jóvenes), 30-39 años, 40-49 años, 50-59 años, 60-69 años, 70-79 años y 80-89 años. Veamos a continuación la tabla de las candidaturas totales de los candidatos(as) principales para cada cargo.

Grupos etarios	18-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80-89	Total candidaturas
<b>Concejalías Rurales</b>	721	620	673	480	177	28	2	<b>2.701</b>
	26,69%	22,95%	24,92%	17,77%	6,55%	1,04%	0,07%	
<b>Concejalías Urbanas</b>	1.719	1.581	1.439	995	415	66	3	<b>6.218</b>
	27,65%	25,43%	23,14%	16,00%	6,67%	1,06%	0,05%	
<b>Juntas Parroquiales</b>	6.833	5.714	4.529	2.769	1.018	174	10	<b>21.047</b>
	30,47%	27,15%	21,52%	13,16%	4,84%	0,83%	0,05%	
<b>Alcaldías Municipales</b>	172	304	476	390	162	38	2	<b>1.544</b>
	11,14%	19,69%	30,83%	25,26%	10,49%	2,46%	0,13%	
<b>Prefecturas Provinciales</b>	10	26	61	59	26	4	0	<b>186</b>
	5,38%	13,98%	32,80%	31,72%	13,98%	2,15%	0,00%	

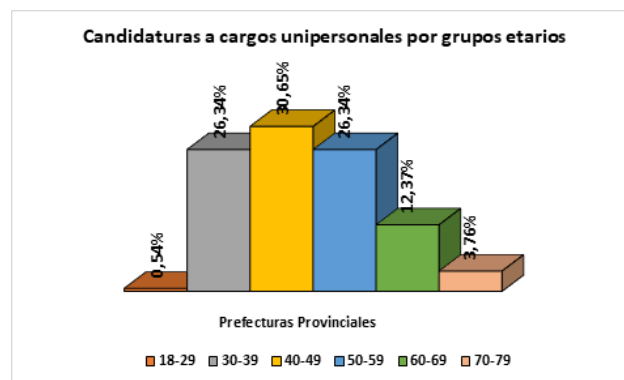
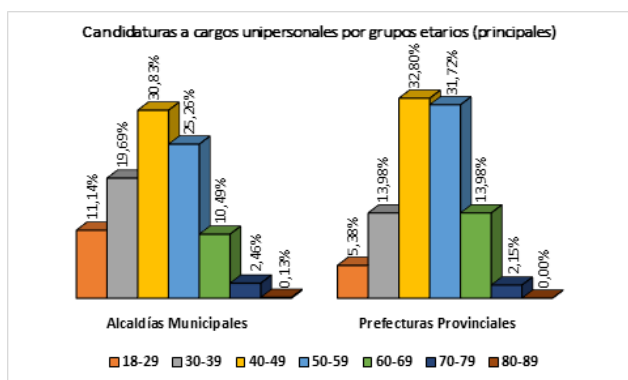
Podemos apreciar en la tabla los siguientes datos. En los cargos pluripersonales, el porcentaje más elevado de candidaturas es de jóvenes (18-29 años). De hecho, en el caso de las concejalías urbanas y las juntas parroquiales hay una perfecta proporción entre mayor cantidad de candidaturas y mayor juventud. En el caso de las concejalías rurales, esta proporción no es perfecta solo porque la proporción de candidaturas del grupo 40-49 años es ligeramente mayor al grupo de 30-39 años.

Ahora bien, en el caso de las candidaturas de cargos pluripersonales, el grupo de candidatos(as) jóvenes tiende a ser el tercero (prefecturas) y cuarto (Alcaldías) grupo más bajo en proporción. En las candidaturas de estos dos cargos, solo las candidaturas de mayores edades (70-79 y 80-89) son de menor proporción que las candidaturas de jóvenes. Incluso, en el caso de las Prefecturas, el grupo 60-69 años es mayor, proporcionalmente hablando, que el de jóvenes. Entonces tenemos una diferencia importante en las candidaturas de cargos pluripersonales y unipersonales para elecciones seccionales. Los candidatos inscritos a cargos pluripersonales tienden a ser más jóvenes que los inscritos para cargos unipersonales. Esto se puede observar de mejor manera con los siguientes dos gráficos.

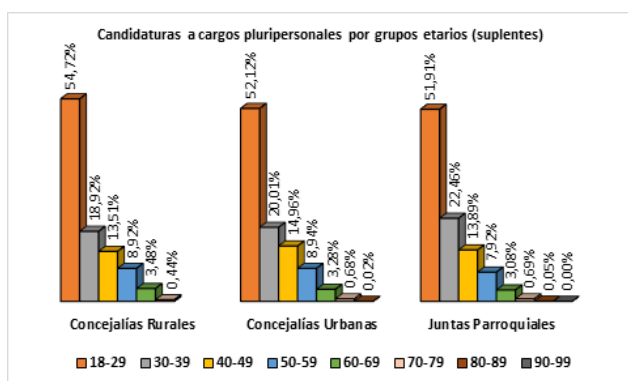


En este primer gráfico de candidaturas a cargos pluripersonales por grupos etarios, si observamos el tamaño de las barras, estas van disminuyendo conforme los grupos etarios son de edades más avanzadas y viceversa. Por lo tanto puede apreciarse como la mayoría de las candidaturas se agrupan entre los 18 y los 39 años de edad. En estos tres tipos de cargos el porcentaje de candidaturas que van entre 18 y 39 años de edad oscila entre el 49,64% (Concejaldas Rurales) y el 59,62% (Juntas Parroquiales).

no baja del 52% para candidaturas a Juntas Parroquiales. En el caso de las Concejalías Rurales esta proporción es de casi el 55%. Esto quiere decir, con mucha claridad, que las organizaciones políticas inscriben a sus jóvenes en candidaturas de cargos pluripersonales y, especialmente, en candidaturas suplentes. Para el caso de las viceprefecturas, los jóvenes son marginados por las organizaciones políticas y las candidaturas se concentran en los tres grupos etarios comprendidos entre los 30 y los 59 años. Estos tres grupos acumulan el 83,33% de las candidaturas de viceprefecturas. A continuación podemos observar con mayor precisión lo comentado sobre las candidaturas a viceprefecturas.



En cambio en el segundo gráfico vinculado con las candidaturas para cargos unipersonales por grupos etarios, se puede observar que las barras más grandes son las que incluyen las candidaturas entre 40 y 59 años de edad. En el caso de las alcaldías, estos dos grupos etarios acumulan el 56,09 de las candidaturas totales al mencionado cargo y en el caso de las prefecturas ambos grupos etarios poseen el 64,52% de las candidaturas totales de ese cargo. En conclusión, las listas de candidaturas pluripersonales les sirven a las organizaciones políticas para cumplir con el requisito de inscripción de 25% de jóvenes en este tipo de listas. También las listas de candidaturas suplentes sirven para este propósito como veremos a continuación.



Bien puede apreciarse como las candidaturas de jóvenes para los cargos pluripersonales, pero en condición de suplentes, son más numerosas aún, tanto que la proporción

# Una mirada al 2023 sobre la democracia comunitaria en Bolivia. Aprendizajes del presente y retos para el futuro

Andrea Madrid Tamayo PhD

Dirección Nacional de Investigación y Publicaciones (Instituto de la Democracia)

## 1. Introducción

La democracia comunitaria en tanto una forma concreta del ejercicio del Estado plurinacional e intercultural es un tema en construcción. Para el Ecuador la garantía del mandato constitucional, de reconocimiento de esta forma comunitaria de democracia, al mismo nivel que la democracia representativa y directa (CRE, 2008: Art. 95) es aún un camino intrincado y complejo, que amerita reflexiones teóricas, definición de políticas públicas y acciones que permitan materializar la plurinacionalidad e interculturalidad.

En este andar, la investigación, la cual constituye además uno de los pilares y razón de ser del Instituto de la Democracia, ha sido un elemento fundamental para entender por un lado a qué nos referimos con la democracia comunitaria en sí misma y por otro, para reflexionar sobre la relación, incidencia, rol, acciones, etc., que deberían ser promovidas desde el mismo Estado. Para ello, el entendimiento de los sentidos, mecanismos, principios, entre otros, se han levantado desde el trabajo sostenido con comunidades indígenas; pero además desde el análisis comparado de políticas públicas y el acercamiento hacia las lecciones aprendidas, en diferentes países, en relación con lo plurinacional, lo intercultural y por supuesto, con la democracia comunitaria.

En este sentido, el presente artículo tiene como objetivo realizar un balance sobre la situación de la democracia comunitaria en Bolivia a 2023, los aprendizajes que se tienen en la actualidad y los retos para el futuro. Y para ello se retoma la pregunta realizada por Albó, (2012) y Plata (2009) referente a “¿qué ha pasado desde aquel 2 de agosto de 2009 cuando, como fuerte señal e impulso, el presidente Evo Morales, en acto masivo

en la ciudad cruceña de Camiri, declaró el 2009 como ‘Año de las autonomías indígenas?’”

A Ecuador le queda un largo trayecto aún para alcanzar la garantía estatal de la democracia comunitaria, y en este andar recoger los conocimientos y experiencias de Bolivia da luces sobre los pasos a seguir. Recordemos que tanto Ecuador como Bolivia en sus constituciones 2008 y 2009, respectivamente han sido caracterizados como Estados plurinacionales y han incluido explícitamente el reconocimiento de la democracia comunitaria.

## 2. Autonomías como fundamento de la democracia comunitaria

Y es que la distancia entre el reconocimiento constitucional del derecho colectivo de organización y ejercicio de autoridad propia y de la garantía de la democracia comunitaria es algo que tiene que avanzar hacia la garantía de su ejercicio, para pasar de “la autonomía territorial histórica a la autonomía como entidad territorial de la administración pública” (Vargas, 2016 y 2018). De qué manera estos estados plurinacionales e interculturales han reconocido los territorios ancestrales, las propias formas de organización y ejercicio de autoridad, la democracia comunitaria.

Aquí es importante dejar sentado que, como ha señalado Santos (2009b: 38) “puede haber interculturalidad sin plurinacionalidad, pero no puede haber plurinacionalidad sin interculturalidad”, lo que ha incluido en el debate la homogeneidad institucional, lo monocultural y las concesiones de lo multicultural frente a las implicaciones de lo pluri. Y justamente la refundación estatal y el autogobierno indígena son parte de un mismo impulso de construcción: “la plurinacionalidad desde abajo” (Cordero, 2018).

Bajo estos criterios, en el marco de la construcción de este Estado plurinacional, se reconoce la “diversidad democrática”, que se sostiene sobre el principio de que existen múltiples saberes y prácticas desde las cuales se plantea la construcción de procesos democráticos y participativos y que ha sido denominado como democracia intercultural, desde el cual se reconoce la democracia comunitaria (García, 2012). Así se da cuenta de estos primeros esfuerzos por avanzar en el funcionamiento de estas democracias en plural de manera intercultural, donde se entrelazan los elementos fundamentales de lo representativo, participativo y comunitario. La construcción de esta “articulación transformadora” tiene aún varias aristas por descubrir, las cuales incluyen formas de complementariedad y coordinación entre las diferentes democracias, desde la innovación institucional y el ajuste de los mecanismos y procedimientos (Mayorga 2014: 111).

En este sentido, la democracia intercultural continúa siendo escenario de tensiones que limitan y condicionan su ejercicio. García Linera (2011) se ha referido a estas como “tensiones creativas” es decir aquellas que se producen entre los actores protagonistas del mismo proceso y que tienen más que ver con la forma en cómo se ejecuta el proceso, que con el resultado en sí mismo. No obstante, podrían transformarse en “tensiones degenerativas” desde las cuales se pone en duda la misma viabilidad y necesidad del proceso, malestares e incertidumbre que tienen que ver con los elementos, acciones, requisitos, etc., que no limitan e incluso impiden el correcto ejercicio del autogobierno.

En debate actual sobre autonomías indígenas en Bolivia se identifican tres escenarios: uno al que se tilda de optimismo ingenuo, y que plantean que se está construyendo autodeterminación con el compromiso de las instancias estatales (Exeni, 2021:121). Otra al que nombra como pesimismo trágico, en donde gracias a los entramados normativos, burocráticos, políticos, cada día hay menos opciones de alcanzarlas. Finalmente Exeni (2021:121) destaca el optimismo crítico, que reivindica “el reconocimiento constitucional de los principios a la libre determinación y el autogobierno indígena, como derechos colectivos, poniendo en evidencia la brecha respecto al modelo —realmente existente— que organiza y limita su ejercicio.”

En este contexto, transcurridos nueve años de vigencia de la (nueva) Constitución Política

del Estado —aprobada en referendo en enero de 2009—, para Exeni (2021) el proceso de refundación estatal, se avizora más como un difícil horizonte en construcción, escenario en el cual se requiere sobretodo persistencia. Un elemento clave en esta consolidación del Estado plurinacional lo constituyen la conformación de Autonomías Indígenas Originario Campesinas (AIOC), las cuales solo cuando sean aseguradas como una instancia política de toma de decisiones van a trascender el espacio de lo cultural al que han sido relegadas con el Estado-nación, dicho de otro modo, aunque la plurinacionalidad excede a las autonomías, sin ellas no puede existir un Estado plurinacional (Exeni, 2021:119).

Es importante realizar un acercamiento al reconocimiento estatal de la democracia comunitaria en Bolivia, para tener un panorama claro de cómo ha avanzado el proceso. De los 339 municipios que existen hoy en el país, únicamente dos: Charagua Iyambae en Santa Cruz (guaraní); y Uru Chipaya en Oruro, han logrado conformar, en el marco del reconocimiento estatal su autogobierno. Y Raqaypampa (quechua) en Mizque, Cochabamba, se ha constituido como el primer y único territorio indígena originario campesino (TIOC), logrando alcanzar su estatuto autonómico (Exeni, 2021:122). Y aquí partiremos por decir que los avances a nivel cuantitativos parecerían escabrosos, no obstante los logros en términos cualitativos presentan una luz al final del túnel.

Es importante señalar que en el Estado boliviano, las autonomías, es decir, el ejercicio del autogobierno de acuerdo a normas y procedimientos propios, lo que incluye tanto la elección de autoridades, la administración de los recursos económicos, de acuerdo a su propia planificación; y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria y fiscalizadora; todos estos elementos garantizan la autonomía de pueblos y nacionalidades indígenas en el Estado boliviano. Para consolidarse como AIOC existen dos procesos, claramente delimitados con sus respectivas restricciones y procedimientos, que permiten alcanzar el autogobierno:

- I. Acceso a las Autonomías Indígenas Originario Campesinas (AIOC) desde el reconocimiento del territorio ancestral y modificación del mapa político, mediante consulta según normas y procedimientos propios de cada nación y pueblo, los ayllus, las capitanías y las formas mediante las cuales los pueblos indígenas se organizan y deciden hacer de su territorio una AIOC.



Los requisitos para esto son:

- a. Consulta de acceso a la autonomía, donde se ratifique la decisión de la población de acceder a la autonomía de acuerdo a normas y procedimientos propios.
  - b. Conformación del órgano deliberativo para elaborar el estatuto autonómico.
  - c. Elaboración del estatuto autonómico, que luego es sometida a control constitucional del Tribunal Constitucional Plurinacional.
  - d. Aprobación del estatuto a través de consulta
  - e. Conformación del gobierno autónomo indígena y originario campesino en base a lo establecido en el estatuto
2. Acceso a las Autonomías Indígenas Originario Campesinas (AIOC) vía conversión del municipio, en este caso hay un paso previo, el acceso se realiza a través de una consulta vía referendo administrado por el Órgano Electoral Plurinacional, si en este proceso la población aprueba el acceso se tienen que cumplir con los mismos requisitos, es decir:
- a. Conformar su Órgano Deliberativo
  - b. Elaboración y aprobación del estatuto
  - c. Envío del estatuto al control constitucional
  - d. Aprobación del estatuto por normas y procedimientos propios
  - e. Conformación de autogobierno

A nivel cualitativo los aprendizajes son sorprendentes. Las AIOC más allá de transformar el gobierno municipal en gobierno indígena, implica cambios sustantivos que buscan transformar el Estado-nación en uno plurinacional e intercultural, proceso en el cual las autonomías tienen un rol fundamental. Sin embargo, llama la atención que el reconocimiento de las autonomías depende en gran medida “de la buena o mala voluntad de todos los órganos del poder público: el Órgano Ejecutivo para los certificados iniciales y las condiciones de la gestión pública del autogobierno, el Tribunal Constitucional Plurinacional en el control de constitucionalidad del estatuto y de la pregunta del referendo, la Asamblea Legislativa Plurinacional para la legislación marco y la creación de unidades territoriales, y el Tribunal Supremo Electoral en la convocatoria y administración de las consultas. El camino está lejos de ser expedito” (Exeni,

2021:125).

A nivel cuantitativo, el escenario no es tan prometedor; hasta 2020, 18 municipios lograron recolectar las firmas ciudadanas que les permitiría realizar un referendo para decidir sobre su conversión en autonomía indígena originaria campesina. De estos, ocho lograron que se aprobara la conversión en referendo y llegaron hasta la elaboración del estatuto, consiguiendo la verificación sobre la constitucionalidad del mismo. Tarabuco en Chuquisaca, Salinas de Garci Mendoza, y Pampa Aullagas en Oruro, no lograron pasar esta etapa. Las cinco restantes “tras la demorada declaración constitucional (parcial, primero; plena, después), fueron a referendo aprobatorio de sus estatutos” (Exeni, 2021:126). En las votaciones, el no recibió una sorprendente mayoría en Totorá Marka, en Oruro (2015), Mojoycoya, en Chuquisaca (2016) y Huacaya, en Chuquisaca (2017); solamente dos AIOC Charagua Iyambae (2015) y Uru Chipaya (2016) por votación popular recibieron la aprobación de sus estatutos y luego de esto se conformó el autogobierno (Exeni, 2021:126).

El caso de la comunidad quechua Raqaypampa, difiere en tanto ha conformado el autogobierno IOC vía territorio con arreglo a su estatuto (Exeni, 2021:127), al igual que el Territorio Indígena Multiétnico en Beni, quien ha recibido esta condición en 2023, como se explicará a continuación. A este proceso se han apegado también Corque Marka (aymara) en Oruro; y la Nación Monkoxí de Lomerío, en Santa Cruz; los cuales tienen “declaración de constitucionalidad plena de sus estatutos autonómicos y tramitan ante la Asamblea Legislativa Plurinacional las leyes correspondientes de creación de la unidad territorial.” (Exeni, 2021:127).

Con fecha 01 de marzo de 2023 fue promulgada la Ley de creación de la Unidad Territorial del “Territorio Indígena Multiétnico –TIM” Ley N° 1497 con la finalidad de crear el “Territorio Indígena Multiétnico - TIM”, en el Departamento de Beni (recordemos que Bolivia está constituido por 9 departamentos). La ley define los límites territoriales (Art. 3), deja sentado las 26 comunidades, localidades y poblaciones que lo componen y que se encuentran habitadas por cinco pueblos indígenas: Mojeño Trinitario, Mojeño Ignaciano, Tsimane, Yuracáe y Movima (Art. 4), aprueba el mapa oficial de la Unidad Territorial del “Territorio Indígena Multiétnico –TIM”, y a la vez modifica los límites de los Municipios de San Ignacio de Moxos y Santa Ana de Yacuma. Esto ha

implicado una nueva reconfiguración territorial, un hito importante en el proceso de autonomía indígena, a través del cual el Departamento de Beni que cuenta con 8 provincias, las cuales se dividen en 20 unidades territoriales, siendo estos 19 municipios y 1 autonomía indígena. Aquí es importante señalar que esto ha sido conseguido tras 13 años de haber iniciado la demanda por reconocimiento como territorio ancestral de estos territorios para alcanzar la Autonomías Indígenas Originario Campesinas (AIOC), la cual se solicitó en 2010. El siguiente paso es que Beni realice el proceso de elección de las autoridades según su estatuto autonómico y posterior posesión y conformación de su gobierno indígena.

### 3. A manera de conclusión

Sin embargo, la situación actual de la democracia comunitaria en Bolivia es compleja y presenta desafíos. Desde 2019, el país ha experimentado una crisis política y social que ha afectado a la institucionalidad y la estabilidad democrática, se produjo un cambio de gobierno en medio de controversias y protestas sociales, lo que generó incertidumbre y tensión en el país. La pandemia de COVID-19 también ha impactado en la capacidad de las comunidades para participar en la gestión pública y utilizar los mecanismos previstos para la consecución de las autonomías en el Estado plurinacional de Bolivia.

Durante este período, la democracia comunitaria ha sido un tema de debate y controversia, especialmente en cuanto a su implementación y efectividad en la gestión pública y la resolución de conflictos locales. También se han registrado conflictos entre las demandas de las comunidades y los intereses de los gobiernos locales y nacionales, no obstante, es importante destacar que la democracia comunitaria sigue siendo una herramienta clave para la participación ciudadana y la construcción de un Estado efectivamente plurinacional en Bolivia.

Es importante resaltar algunos elementos que se han vuelto barreras primordiales del proceso de autonomías indígenas, entre ellas el doble referendo. Uno de entrada para aprobar la conversión (donde se requiere una mayoría absoluta), y que debe ser financiado con recursos propios del mismo municipio (Ley 031, Art. 52). Y hay otro referendo para aprobar el estatuto, bajo las mismas condiciones (Ley 031, Art. 54), el cual ha sido ampliamente cuestionado, en tanto para la elaboración del estatuto y su aprobación tienen que haberlo aprobado mediante mecanismos propios al menos dos tercios del órgano deliberativo, luego

pasa por la comprobación de constitucionalidad del el Tribunal Constitucional Plurinacional.

Por otro lado el alcalde y el consejo municipal “provisionales”, quienes luego de haberse optado por la conversión del municipio hacia una autonomía indígena originaria campesina, asumen la institución (Exeni, 2021:129): “esos alcaldes transitorios, esos concejales, con apego al cargo, se convirtieron en uno de los mayores escollos del proceso AIOC: bloqueando la conformación del órgano deliberativo, poniendo escollos al estatuto, negando recursos y, cuando tocó ir a referendo aprobatorio, haciendo activa campaña, falsedades incluidas, para que se imponga el rechazo en la votación... estuvieron en primera fila boicoteando el proceso.” (Exeni, 2021:130).

### Bibliografía

Albó, Xavier (2012). El chaco guaraní camino a la autonomía originaria. La Paz: Cipca / GIZ/Ministerio de Autonomías. Madrid Tamayo, A. (2022). “Etnografiando la democracia comunitaria: sentidos culturales, procedimientos y encuentros con el Estado ecuatoriano” en el libro: “Antropologías hechas en Ecuador. El quehacer antropológico” – Volumen IV en González R., Tania, Catalina Campo I., José Juncosa y Fernando García (eds.). Ecuador: Asociación Latinoamericana de Antropología, Sociedad Ecuatoriana de Etnobiología, Editorial Abya Yala, Universidad Politécnica Salesiana/ UPS, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/FLACSO Ecuador.

[https://  
asociacionlatinoamericanadeantropologia.  
net/portal/antropologias-hechas-en-  
ecuador/](https://asociacionlatinoamericanadeantropologia.net/portal/antropologias-hechas-en-ecuador/)

Cordero Ponce, Sofía (2018). La plurinacionalidad desde abajo Autogobierno indígena en Bolivia y Ecuador. Quito y Bolivia: FLACSO Ecuador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Bolivia, Suecia Sverige.

Exeni Rodríguez, José Luis y Santos, Boaventura de Sousa (2021). Estado Plurinacional y democracias. Alice en Bolivia. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung, Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coímbra, 263



pp.

epistemología del sur. México D.F.: CLACSO. Coediciones y Siglo XXI editores.

García Linera, Álvaro (2011). Las tensiones creativas de la Revolución. La quinta fase del proceso de Cambio. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Santos, Boaventura de Sousa (2010). Refundación del Estado en América Latina. La Paz: Plural editores y CESU-UMSS.

García Yapur, Fernando (2012). "Democracia plural. Sistema de gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia". Fernando Mayorga (coord.). Estado, ampliación de la democracia y disputa política. Cochabamba: ESU-UMSS.

Vargas Rivas, Gonzalo (2016). Las autonomías indígena originario campesinas en el Estado Plurinacional Boliviano. Territorialidad y Autogobierno. La Paz: Ministerio de Autonomías.

Ley N° 031. (2010). Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Babiñez". Estado Plurinacional de Bolivia

Vargas Rivas, Gonzalo (2018). "Las autonomías indígenas". La Migraña. Núm. 26. La Paz: 122-127.

Ley N° 1497. (2023). Ley de creación de la Unidad Territorial del "Territorio Indígena Multiétnico –TIM". Estado Plurinacional de Bolivia. 03/03/2023

Mayorga, Fernando (2014). Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía. La Paz: Plural Editores, Ciudadanía y PIEB.

Órgano Electoral Plurinacional, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia), Tribunal Supremo Electoral (TSE). (2022). Democracia y gobernanza en Bolivia: hacia un nuevo ciclo político. Bitácora intercultural, Nueva Época, Año 3, Num. 3. Órgano Electoral Plurinacional, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia), Tribunal Supremo Electoral (TSE)

Plata, Wilfredo (2009). "De municipio de Autonomía indígena". Reconfigurando territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia. La Paz: Fundación Tierra. Recuperado de: <http://www.ftierra.org/index.php/publicacion/libro/4-informe-2009-reconfigurando-territorios-reforma-agraria-control-territorial-y-gobiernos-indigenas-en-bolivia>

Santos, Boaventura de Sousa (2009). Una

## Democracia desde abajo: la importancia de los liderazgos locales

*Carolina Viola Reyes PhD(c)*

*Pontificia Universidad Católica del Ecuador*

Más allá de las dificultades, de los problemas y límites estructurales que existen en nuestro país, lo local sigue siendo un espacio privilegiado donde construir democracia. Es el lugar más próximo, y por lo tanto el gobierno más cercano a los(as) ciudadanos(as), así como un laboratorio eficaz donde se pueden ensayar innovaciones democráticas como el gobierno abierto.

Cuando abordamos este tema, la mayoría de las veces pensamos directamente en la transparencia y la información que permite el open data. Y si bien esa es una de las definiciones de gobierno abierto, no es la única; también tiene que ver con una lógica de una nueva cultura organizacional donde la política se abre al ciudadano. Por lo tanto, a su vez, tiene que hacer referencia a esta idea de la participación entendida como proceso permanente, no solo para validar las decisiones tomadas, sino además para elaborarlas. Esta definición enfatiza el carácter relacional del gobierno abierto, entendido como una práctica “sustentada en saberes cívicos, construcción de políticas públicas en red y visión de la gobernanza como nueva forma de gobernar” (Maríñez Navarro, 2016, pág. 47). Desde esta visión, el espacio de la política local resulta idóneo al desarrollo de dinámicas de interacción más estrechas entre la multiplicidad de actores que intervienen en la construcción de la política contemporánea.

A partir de esta dimensión relacional que vincula el gobierno local y sus ciudadanos, surge la posibilidad de generar relaciones intergubernamentales, a la luz de los saberes cívicos, la cultura política e incluso los sectores económicos y productivos. La posibilidad de articular estas dimensiones permite pensar el liderazgo, no tanto como una persona, un líder; sino al liderazgo como una configuración de relaciones, como una red que se establece entre diferentes actores que gestionan los bienes públicos en el territorio y,

a partir de esto, vincularlo estrechamente en la participación colaborativa (Maríñez Navarro, 2016; Taitan, Pereira, 2022).

La idea es que todos los individuos de una determinada comunidad, tenemos una determinada experticia y podemos contribuir, a partir de cada uno de esos conocimientos, a la toma de decisiones y la búsqueda de soluciones que después, cuando vayan a ser implementadas, generen mayores niveles de legitimidad. La idea principal sería que la ciudadanía se apropiase de estos procesos de toma de decisiones y también se apropiase de las soluciones. Los ciudadanos, por tanto, aparecen como coproductores de las decisiones públicas, con la participación de organizaciones sociales y gremios; tema sobre el que hay ejemplos interesantes en Ecuador.

Desde esta perspectiva, la idea de legitimidad se construye en base a esta interacción, es decir, la legitimidad no está dada tanto por el rol de una persona, sino por la capacidad de generar interacciones entre ciudadano, autoridad y diferentes instancias y niveles de gobierno. Desde allí se puede llevar a cabo un proceso participativo de construcción colectiva, tanto en la definición de las agendas como en la definición de las soluciones que se plantean para esos problemas públicos identificados.

Esta participación, en lógica colaborativa, amplia y abierta, permite un mayor nivel de legitimidad, una mayor eficacia en la toma de decisiones y una mayor participación, no solo en el proceso de definición de la agenda, sino además en la toma de decisiones y en su implementación donde sea necesario. Cuando la ciudadanía se siente parte del proceso también colabora en la identificación de soluciones y en su implementación.

Esta dimensión pública y colaborativa del gobierno parte de la consideración de que cualquier reto que se plantee una sociedad, como gobiernos en redes o innovación de la gestión con saberes cívicos, es un desafío colectivo que debe abordarse desde esta perspectiva. Para ello es necesario articular una acción que comprometa a los principales actores y obtenga el mayor apoyo social en una construcción de la política pública desde abajo, en una lógica de colaboración amplia, lo que permite introducir elementos importantes en términos de innovación en la gestión pública (McGuire, 2006; Mariñez-Navarro, 2016).

Por un lado, se ha comprobado que la creatividad de los ciudadanos y de los actores sociales permite generar nuevos y mejores servicios, a la vez que permite innovar en las formas de proveer servicios públicos. Además, genera cambios en las estructuras de los modelos de gestión y de organización, basados en la experiencia del usuario, que ya se usa desde otras perspectivas empresariales. Cuando pensamos, por ejemplo, en cómo funcionan las aplicaciones tecnológicas, se trabaja mucho desde la experiencia del usuario, ¿cómo hacemos que esas herramientas no sean producidas desde la técnica, sino desde la experiencia de las personas que lo usan? Este tema debería ser una prioridad desde la perspectiva de los servicios públicos.

El uso de los servicios públicos debe ser una experiencia placentera y no un viacrucis, como en la gran mayoría de los casos suele ocurrir cuando éstos se definen desde lógicas más burocráticas y administrativas y no tanto desde la experiencia del usuario que está haciendo uso permanente y legítimo de sus recursos públicos. Entonces, la idea es que debería privilegiarse la experiencia de los ciudadanos en relación con la gestión pública, con los servicios y con los resultados. Justo por esa lógica cercana a la ciudadanía, el gobierno local es, por excelencia, el espacio para implementar este tipo de innovaciones y de procesos; es mucho más fácil generar esos espacios de colaboración a este nivel que a escala nacional.

Hay algunos principios básicos para alcanzar esta participación colaborativa. Siriani (2009) plantea que, por un lado, la construcción de liderazgos colaborativos tiene que ver con habilitar la coproducción ciudadana de bienes públicos, la capacidad de activar la movilización de recursos desde la comunidad, la posibilidad de involucrar la utilización de conocimientos de expertos en

el empoderamiento de los ciudadanos, activar la deliberación pública, promover alianzas entre ciudadanos y grupos de interés organizados y agencias públicas, construir campos y redes de gobernanza estratégica que permitan transformar esas culturas institucionales en lógicas colaborativas permanentes. Es decir, no pensar el tema de la colaboración y la apertura a la participación como una especie de traba que hay que superar, sino como un potencial para mejorar las propuestas públicas, los servicios públicos, las soluciones que damos para enfrentar problemas complejos y, también, asegurar la rendición de cuentas. En este sentido, se lograría una mayor transparencia en el gobierno. También una mayor transparencia respecto a estos actores que se involucran en la gestión pública a través de un proceso mucho más abierto, mucho más amplio, con mayores posibilidades para que la ciudadanía conozca todas las fases del proceso.

Bajo este orden de ideas, a manera de ejemplo, les presento algunos resultados de una investigación sobre los liderazgos colaborativo realizada recientemente en algunos gobiernos locales en Ecuador. Voy a mostrar algunos elementos observados en un cantón intercultural, con una población indígena importante, que cuenta con una organización social muy fuerte y donde existen tensiones entre diferentes actores. Por un lado, hay una importante red de actores empresariales productores, dedicados a la agroindustria. Por otro lado, está el gobierno local que tiene propuestas desde la lógica de la agroecología, del rescate de los saberes ancestrales y locales. Todos estos actores, al igual que todos los ecuatorianos, tuvieron que enfrentar el tema de la pandemia del COVID 19. Vale la pena resaltar que los indicadores señalan que este cantón tuvo un desempeño bueno en la pandemia, tanto en términos de la mortalidad registrada en el cantón, como también respecto a la valoración ciudadana de la gestión del gobierno municipal, específicamente de la alcaldía.

Básicamente lo que se propuso en ese proceso fue una lógica de articulación con diferentes actores en espacios de toma de decisión colectiva liderados por el alcalde, que involucraban a los miembros del gobierno municipal y nacional del Comité de Operaciones de Emergencia (COE) cantonal, los presidentes de los gobiernos parroquiales, los representantes del Ministerio de Salud en el territorio, fundaciones y organizaciones sociales y, empresarios locales. La sociedad en su conjunto se organiza en diferentes niveles para responder y dar las resoluciones locales e

implementar las medidas nacionales para combatir la propagación del COVID-19.

Por otra parte, también estaban una serie de instituciones, dentro de la alcaldía, que se potencian y se reorganizan para dar atención a determinadas problemáticas en el marco de la pandemia del COVID-19. Se identifica la articulación nacional a través del Ministerio de Salud y de instancias gubernamentales como la policía y las Fuerzas Armadas, para brindar seguridad, pero también bajo una lógica de articulación con productores locales. Uno de los elementos más innovadores es la relación de doble vía con los gobiernos parroquiales, con los líderes barriales y comunitarios. Como había señalado antes, es un territorio con población mayoritariamente indígena y con una amplia tradición organizativa por parte de esta población. Las características étnicas y organizativas del territorio se constituyeron en condiciones favorables para la implementación de procesos de toma de decisiones colaborativos.

Aquí es importante señalar que es muy relevante el contexto en el que se trata de innovar los procesos de toma de decisión. Esta es una de las dimensiones fundamentales que se identificaron en la investigación. Cuando se trabaja en contextos donde la organización social es débil y donde existe un tejido social poco estructurado, es mucho más difícil establecer estos mecanismos de colaboración y resolución colaborativa de problemas públicos; a diferencia, como en este caso, de territorios donde existe una organización social fuerte preexistente donde estos procesos se implementan con más éxito. Este es una de las conclusiones principales que se extrajeron en la investigación desarrollada.

Aquí observamos una lógica donde la demanda de servicios públicos y de atención, en el caso específico del COVID-19, nace desde los Gobiernos parroquiales, los líderes barriales y las autoridades comunales que son quienes permiten articular la demanda ciudadana y plantearla al alcalde, quien a su vez se alimenta de estas demandas para construir sus planes de intervención y fortalecer el proceso de ejecución a través de estos actores. Por lo tanto, esto es un proceso de doble vía, donde la ciudadanía legitima al gobierno local y este empodera a las instancias barriales y parroquiales más cercanas a la ciudadanía, como actores fundamentales en la implementación de la política pública.

Los resultados de este proceso fueron muy interesantes. Como he señalado anteriormente, los indicadores de desempeño fueron mejores que en otros cantones con poblaciones similares en los cuales lamentablemente fallecieron más personas que en este cantón. Además, la percepción de la ciudadanía fue muy favorable respecto al tipo de gestión que se había realizado y esto tiene que ver con algunas decisiones de política claves. Primero, la intervención que se plantea es una intervención integral. Las demandas, al ser construidas desde la ciudadanía, podían captar el problema en su complejidad, esto significaba no solo atender el tema de salud y de seguridad, sino también una serie de problemas relacionados, y que al parecer no estaban directamente relacionadas con el COVID-19, pero que eran muy relevantes para poder garantizar tanto el hecho de que la gente pudiera cumplir las medidas de distanciamiento en la cuarentena como también que lo hicieran con cierto nivel de dignidad. Esto significaba, establecer mecanismos de atención integral a la población vulnerable que, de otra manera, hubiera quedado aislada de los servicios recibidos, enfatizando la soberanía alimentaria; mientras se apoyaba, por ejemplo, que los pequeños productores no perdieran su capacidad de comercialización, mediante la creación de mecanismos de distribución directa, dirigidos desde la alcaldía.

También hubo atención especial a la infancia, para evitar la agudización de las condiciones de vulnerabilidad a las que se encontraban expuestos. Uno de los temas que se abordó fue la dificultad de acceso a conexión de internet, que afectaba una porción relevante de la población, en un contexto en el que los niños habían sido enviados a sus casas y no podían asistir a las escuelas. Para enfrentar este problema se desarrollaron programas de donaciones y ajuste al presupuesto del gobierno local para proveer tablets y conexión de Wifi en sectores rurales y urbano marginales. A su vez, desde la una instancia ejecutora de programas de desarrollo social del gobierno local, se identificaron casos donde existían problemas de aprendizaje y se necesitaba un apoyo adicional para garantizar que estos niños no quedaran excluidos del sistema escolar por la pandemia y las clases virtuales.

El proceso de identificación de necesidades también es un proceso relacional que opera en ambas direcciones. Por un lado, la identificación es generada desde la gestión municipal, pero también alimentada por los líderes barriales y los líderes comunitarios, que en conjunto activan dinámicas de coproducción de modelos de gestión de los

bienes públicos. La gestión colaborativa permite empoderamiento y legitimación a doble vía: del ejecutivo local, del rol de estos actores (como liderazgos cercanos a la ciudadanía en barrios, comunidades y gobiernos parroquiales) y del liderazgo que genera esa articulación entre actores superando temporalmente rencillas y disputas para la resolución de problemas comunes. Un ejemplo de esto fue la colaboración conseguida entre sectores indígenas y campesinos, el gobierno local y los capitales agroexportadores e industriales locales para garantizar un proceso de vacunación rápido y eficaz que permitiera normalizar la situación y la reactivación de la economía local.

Finalmente para concluir, en primer lugar, desde lo local es posible construir modelos de acción pública contextuales, con mecanismos de toma de decisiones abiertos a la participación, donde se puedan utilizar los contextos organizativos locales, como un espacio para legitimar y potenciar la participación de diversos actores en la toma de decisiones y en la elaboración de soluciones de política pública. El contexto es fundamental como ya mencioné. Este elemento fue evidente en las investigaciones que realizamos. Es muy diferente establecer este tipo de liderazgos en contextos con débil organización social respecto a contextos donde existe previamente un tejido organizativo fuerte, que permite anclar de manera clara estos procesos en algún lado, no se construye desde cero. La cultura política democrática es un proceso en construcción de larga data y donde hay más organización hay mayor tendencia a que exista una cultura política democrática más amplia. Donde hay menos organización, hay menor cultura política democrática, menos confianza interpersonal y, por lo tanto, es más difícil establecer estos procesos de liderazgo público colaborativo.

En segundo lugar, el carácter relación de este proceso configura un modelo de doble vía que se alimenta de la diversidad de liderazgos locales, de la legitimidad que puede dar el respaldo de los liderazgos locales y también alimenta a los liderazgos locales a través del empoderamiento. Deslocalizar y descentralizar la provisión de bienes públicos potenciando estructuras la acción de actores y organizaciones preexistentes y con cierto nivel de legitimidad en sus contextos locales, puede resultar en procesos de implementación más eficientes, empáticos y culturalmente adecuados. A su vez los procesos horizontales de producción de la política pública incentivan la innovación de la gestión desde la ciudadanía que también participa de forma activa en la provisión de bienes públicos.

Como último punto, es importante destacar la introducción de nuevos mecanismos comunicación aplicando tecnologías de la información como las redes sociales. Por ejemplo, en muchos de estos casos analizados, sobre todo en aquellos que funcionaron de manera exitosa, se utilizaron chats ciudadanos que mantenían altos niveles de interacción entre las autoridades y líderes locales y la ciudadanía. Este mecanismo cotidiano de comunicación informal, permitía una comunicación más fluida, más directa, más rápida y una interacción permanente, entre lo público y lo privado, y entre el nivel local y nacional. Desde la experiencia de los usuarios estas herramientas de comunicación e información directa e informal facilitan la presentación de demandas y la participación en las posibles soluciones. En resumen, la posibilidad de generar articulaciones complejas entre actores diversos y en múltiples niveles de la acción pública, para la producción de bienes públicos, es lo que catalogaríamos como un liderazgo colaborativo, público y democrático.

### Bibliografía

Mariñez Navarro, F. (2016). La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo. *Espiral (Guadalajara)*, 23(65), 47-87.

McGuire, M. (2006). "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It". *Public Administration Review*, 66(1), 33-43.

Taitan, D., & Pereira, G. (2022). Filosofía, democracia y liderazgos públicos. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48202-filosofia-democracia-liderazgos-publicos>

Siriani, C. (2009). *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Vangen, Siv, John Paul Hayes & Chris Cornforth. (2014). "Governing Cross-Sector, Inter-Organizational Collaborations". *Public Management Review*, 17:9, 1237-1260, DOI: [10.1080/14719037.2014.903658](https://doi.org/10.1080/14719037.2014.903658)





## El Instituto de la Democracia: productos y territorios

### **INSTITUTO DE LA DEMOCRACIA EJECUTÓ CAMPAÑA PARA PROMOVER EL VOTO FACULTATIVO EN LAS ELECCIONES 2023**

Con el objetivo de fomentar la participación en las Elecciones Seccionales, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y Referéndum 2023 de los ciudadanos que ejercen el sufragio de forma facultativa, el Instituto de la Democracia capacitó a jóvenes de 16 a 17 años 11 meses, adultos mayores y miembros de la Policía Nacional en servicio activo, a través de la campaña: “Voto Facultativo: Mi Voto Cuenta”.

Para el efecto, el IDD implementó la capacitación tanto de manera presencial como virtual. Para la primera modalidad, funcionarios de todas las direcciones de la institución se desplegaron a distintas provincias del país. Paralelamente, se incluyó las capacitaciones virtuales en la página web del Instituto.

Para los jóvenes, la formación fue impartida dentro de las distintas instituciones educativas en coordinación con el Ministerio de Educación y Cultura (MINEDUC) y la Secretaría de Educación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Las capacitaciones incluían temáticas como: derechos de participación, elección y designación de dignidades, y el sufragio y su importancia.



### **MUJERES COMPARTIERON SUS EXPERIENCIAS ELECTORALES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA FEMENINA, EN CONMEMORACIÓN DEL DÍA INTERNACIONAL DE LA MUJER**

Autoridades electas en las Elecciones Seccionales 2023, lideresas y académicas, se reunieron en el salón Espejo de la Universidad Andina Simón, el pasado 7 de marzo de 2023, para participar en el conversatorio Mujer, Poder y Democracia – Retos y Experiencias, organizado por el Instituto de la Democracia (IDD), en conmemoración del Día Internacional de la Mujer. En el evento expusieron sus experiencias electorales y su lucha en la construcción de una política más equitativa e igualitaria.





El encuentro permitió generar un espacio para promover la participación de las mujeres en el próximo proceso electoral – Elecciones Generales 2025, a través del cual y, de acuerdo con las reformas al Código de la Democracia, las organizaciones políticas deberán inscribir sus candidaturas pluripersonales y unipersonales con un porcentaje mínimo del 50% de mujeres encabezando las listas, respetando los principios y reglas de paridad, alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres.

Asimismo, el conversatorio permitió intercambiar y exponer políticas para combatir la violencia política de género y que estas coadyuven en la construcción de un Ecuador más justo, diverso y solidario.

Entre las expositoras estuvieron: Diana Atamaint, presidenta del CNE; Ana Badilla, representante de ONU Mujeres en Ecuador; Márjorie Chávez, Asambleísta por Pichincha; Irma Bautista, Coordinadora Nacional de Mujeres Negras, entre otras.



## JÓVENES DE LA RURALIDAD BUSCAN UNA PARTICIPACIÓN MÁS ACTIVA EN EL SISTEMA ELECTORAL

Con el objetivo de aportar en la promoción de semilleros de líderes sociales, políticos y organizativos en la ruralidad, el Instituto de la Democracia (IDD), a través de la “Escuela de Formación Democrática para Jóvenes y Adolescentes Líderes”, capacitó a jóvenes de la ruralidad de Cangahua, cantón Cayambe, provincia de Pichincha.

El taller permitió promocionar espacios de participación juvenil vinculados a las instancias y mecanismos de participación y control social, así como, el fortalecimiento de procesos organizativos juveniles para incidencia en el sistema político democrático a nivel territorial.



El evento denominado, “Intercambio de experiencias participativas, democráticas, comunitarias y comunicacionales”, se desarrolló en coordinación con la Universidad Hemisferios - Facultad de Comunicación Social.

Las temáticas que se impartieron fueron: Estado, democracia, ciudadanía y garantía de derechos; jóvenes y participación comunitaria; estructura e incidencia de la organización juvenil en los territorios; y, la comunicación como herramientas de participación.

## EN CHIMBORAZO NUEVOS GOBIERNOS PARROQUIALES SE CAPACITARON EN “GOBERNANZA, DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN”



El Instituto de la Democracia (IDD) capacitó a los 46 Gobiernos Parroquiales Rurales de la provincia de Chimborazo que fueron electos en las pasadas Elecciones Seccionales 2023. El objetivo fue transmitir información, conceptos y herramientas que permitan el fortalecimiento del rol y gestión de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados como ámbitos fundamentales en la construcción de gobernanza, dentro de sus competencias.

Como IDD trabajamos cada día en la formación en democracia a los sujetos políticos con el fin de fortalecer el sistema democrático ecuatoriano.



La GACETA DE ANÁLISIS POLÍTICO-ELECTORAL es una publicación del Instituto de la Democracia.

Las opiniones aquí vertidas son de responsabilidad de los autores y no expresa ni compromete el pensamiento del Instituto de la Democracia.

- Director Ejecutivo: José Antonio Villarreal Velásquez, Ph.D • Director de Investigación: Miguel Herrera Ríos, Ph.D
- Diseño y diagramación: Willian Guarizo Vivar



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



InstitutoDeLaDemocracia



@IDDemocracia