

# 1

---

Diseño e implementación  
del sistema de diálogo social,  
político e intercultural



En el marco de las estrategias diseñadas para el periodo 2009 – 2013 para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir, en las que se considera fundamental establecer un Poder Ciudadano mediante la promoción y fomento de la participación ciudadana, la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y el Ministerio Coordinador de la Política, convocaron a una serie de talleres en los que participaron representantes de 10 Ministerios y Secretarías de Estado para discutir y construir la agenda del Sistema Nacional de Diálogo y Participación.

Entre diciembre de 2009 y marzo de 2010 se realizaron cuatro talleres, facilitados por el Ministerio Coordinador de la Política y la SENPLADES, donde se compartió información sobre lo que hace cada ministerio en el ámbito de la participación ciudadana y el marco normativo e institucional, además de avanzar en una propuesta preliminar que buscó en constituirse en una agenda interministerial inmediata sobre estas temáticas.

La Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, a través de la Subsecretaría de Diálogo Social, retoma estas iniciativas de construcción del Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural y a partir de julio de 2010 su esfuerzo se encamina a la articulación de un conjunto de elementos conceptuales, metodológicos, operativos y organizacionales encaminados a su implementación efectiva.

Producto de este esfuerzo es la constitución formal del Sistema de Diálogo y la implementación de tres procesos de pilotaje en la prevención de escalada de conflictos de mediano impacto. Estas experiencias piloto son:

- Proceso para implementar acciones de diálogo social, político e intercultural en la comuna Santiago Cayapas, cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas.

- Proceso de intervención para la prevención de conflictos en el Proyecto Estratégico Nacional Refinería del Pacífico.
- Proceso de fortalecimiento del diálogo social a través de los ‘Encuentros por el agua’ en conjunto con la Secretaría Nacional del Agua.

### **a. Características del Sistema**

Entre las primeras realidades y comprensiones que debió enfrentar el proceso de construcción del sistema fue la premisa que los procesos de diálogo se desarrollan en una realidad de alta complejidad<sup>1</sup> y conflictividad, debido a entre otros aspectos, que en el Ecuador el principal reto consiste en generar las condiciones necesarias para la construcción de sociedades incluyentes, equitativas, democráticas, justas y participativas articuladas con los principios del Buen Vivir, lo que exige no solamente procesos formativos ciudadanos, sino un proceso de transformación del Estado y de su institucionalidad que oriente a la generación de políticas públicas que se plasmen en un conjunto de acciones, planes, programas y proyectos congruentes con estos principios.

La propuesta del Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural busca desarrollar instrumentos y herramientas para el relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil; generar espacios de intercambio de experiencias, saberes y conocimientos sobre diálogo; fortalecer las capacidades institucionales, organizativas y comunitarias; prevenir y aportar a transformar conflictos; y, aportar con información de calidad para incidir en la toma de decisiones.

El sistema está orientado a la construcción de espacios de participación ciudadana activa,<sup>2</sup> que aporten a la consolidación de una cultura ciudadana basada en una responsabilidad social que permita articular redes sociales y políticas. Estos propósitos son

posibles solamente si se sostienen procesos de fortalecimiento e instalación de capacidades a los actores (gubernamentales, sociales, políticos y económicos) que intervienen en el diálogo.

Cabe destacar que la propuesta del Sistema de Diálogo parte del reconocimiento de una ciudadanía que se sustenta en la afirmación de la identidad, el reconocimiento de la diversidad y la construcción de un Poder Ciudadano basado en la participación activa.

## **b. Condiciones para desarrollar el Sistema de Diálogo Social**

Las condiciones para la construcción del sistema son aquellas situaciones fundamentales que deben existir para asegurar su viabilidad y desarrollo. Se han identificado cuatro condiciones que aportan a esta arquitectura, tres son externas a la SPPC, y una interna, las que se exponen a continuación:

- La primera condición identificada es la voluntad política de los distintos actores gubernamentales, sociales, económicos y políticos involucrados en el proceso para dialogar con base al reconocimiento de los otros actores.
- La segunda es contar con actores fuertes basándose en su representatividad (social y política) y su independencia, sean los portadores de los intereses de los sectores que participarán en procesos de diálogo.
- La condición tercera es contar con espacios plurales de participación en procesos de diálogo que se basen en los criterios de transparencia y equidad.
- La cuarta condición se refiere a la necesidad de contar con una SPPC con capacidades teórico-conceptuales, políticas, operativas y metodológicas suficientes para impulsar y sostener procesos de diálogo con actores gubernamentales, socia-

les, políticos y económicos claves. Deberá contar además con el reconocimiento de su rol como rector de la política pública hacia la construcción del diálogo social intercultural y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

### **c. Actores a quienes va dirigido**

Considerando que la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana es la institución del Estado que garantiza el ejercicio pleno de los derechos colectivos, la visión estratégica que orienta su planificación y sus acciones programáticas hacia la construcción del Estado plurinacional y de una sociedad intercultural, el Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural debe articular a la diversidad de voces hacia la construcción del Buen Vivir.

Esta propuesta parte del propósito que el proceso de diálogo permitirá construir espacios de confianza para aprender de los 'otros' y con los 'otros'. El diálogo es un instrumento para fortalecer la democracia a través de la participación de todos los actores de la sociedad.

Retomando el escenario basado en la complejidad, explicado anteriormente, es necesario considerar que el contexto político del país se traduce políticamente en una configuración sociopolítica, económica y cultural, resultante de un largo proceso histórico de colonización enmarcado en el modelo neoliberal, contexto que privilegia la hegemonía de elites político-económicas en los escenarios de ejercicio de poder. El Sistema de Diálogo entonces apunta a establecer procesos de diálogo entre iguales, el cual no es posible cuando unos sujetos políticos y sociales estén subordinados a otros.

Considerando estos elementos se ha definido que los actores que intervendrán en el proceso de diálogo de la SPPC fundamentalmente son:

- Representantes de las diferentes entidades del gobierno central.
- Autoridades locales (GAD parroquiales, cantonales y provinciales).
- Nacionalidades indígenas, pueblos afro descendientes y montubios y mestizos.
- Movimientos y organizaciones sociales.
- Organismos de la cooperación internacional.

#### **d. Enfoques**

Basados en el siguiente esquema, se han organizado los enfoques que recoge el Sistema de Diálogo (ver Figura 1):

##### *Sistémico*

El enfoque sistémico parte de entender la realidad desde su gran complejidad, lo que exige un ejercicio de análisis interdisciplinario de sus componentes políticos, económicos, sociales y culturales. Desde esta perspectiva abordar un conflicto requiere de una aproximación integral e integradora de las partes, donde son relevantes las relaciones existentes entre las mismas y las que establece de los diferentes contextos de los que emergen.

En cuanto a los procesos institucionales y del Estado en su conjunto, el enfoque sistémico permite visualizar a la estructura del Estado y las entidades públicas como un cuerpo integrado que debe generar sinergias a partir de la coordinación y una actuación orde-

nada y coherente a los objetivos trazados por el Plan Nacional del Buen Vivir.

El Sistema de Diálogo plantea una organización sistémica de la SPPC, que la lleve a fortalecer procesos de coordinación internos y externos desde una visión estratégica, política y técnica para mejorar la gestión.

Figura 1  
Enfoques del Sistema de Dialogo Social, Político e Intercultural



### *Enfoque de derechos*

El Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia<sup>3</sup>, en donde el más alto deber del Estado es respetar y hacer respetar los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales para así alcanzar el Buen Vivir o *Sumak Kawsay*. Los derechos de los cuales todos y todas los ecuatorianos son sujetos sin discriminación, son exigibles ante cualquier autoridad, funcionario público o privado.

Implica además un conjunto de acciones encaminadas a su socialización generalizada mediante procesos participativos, con el fin de aportar a su ejercicio y exigibilidad. En el caso de la promulgación de nuevas leyes, se debe tener en cuenta la opinión y necesidades de la ciudadanía para que estas vayan acorde a la realidad nacional, siempre en procura del Buen Vivir.

En tal sentido, la Subsecretaría de Diálogo Social, a través del Sistema se ha propuesto impulsar procesos de fortalecimiento de capacidades entre las organizaciones de la sociedad civil; y, de coordinación interinstitucional con las distintas dependencias de los gobiernos nacional y local, para la construcción participativa de política pública que recoja los principios constitucionales del Buen Vivir en el marco de la Constitución y de sus garantías.

### *Género y generacional*

Como parte del reconocimiento de la diversidad que caracteriza el tejido social del Ecuador, los enfoques de género y generacional buscan explorar dentro del Sistema de Diálogo las características, experiencias, visiones del mundo, demandas y necesidades diferenciadas de hombres, mujeres, niños, niñas y jóvenes, adultos y adultos mayores, y dar una respuesta acorde con estas características y realidades.

Desde estos principios, género como categoría de análisis se constituye en el espacio en el que se construyen las relaciones entre hombres y mujeres, lo que permite comprender cómo desde las diferencias la sociedad afianza la estructura del ser hombre o mujer. Esta construcción social funciona como una especie de “filtro” cultural con el cual se interpreta al mundo y que a su vez genera procesos de organización de los actores sociales, por lo que representa un complejo conjunto de relaciones y procesos socioculturales que también son de carácter histórico.

En el enfoque generacional se procura develar el lugar en que la sociedad ha ubicado a niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores dentro del escenario social, permitiendo desenrañar elementos -también contenidos en el modelo dominante de relaciones- que dan cuenta de las diferentes formas de potenciar las capacidades de interrelación y diálogo de los diferentes actores como mecanismo de fortalecimiento de la estructura del Estado.

Tanto en el enfoque de género como en el generacional, no se trata solamente de comprender cómo se realiza la toma de decisiones dentro de los procesos de relacionamiento social, sino de intervenir para que estos se basen en la garantía del ejercicio de los derechos.

### *Interculturalidad*

Se viven cambios profundos en el país, enmarcados en una re-significación conceptual y organizativa del Estado-Nación. Estos cambios visualizan en un nuevo horizonte político que nos plantea la transformación del Estado monocultural<sup>4</sup> a uno plurinacional que acoge a la construcción de una sociedad intercultural, tomando en cuenta que este proceso compromete la transformación de las estructuras, leyes, instituciones políticas y maneras de construir y ejercer la autoridad en los distintos niveles de gobierno.

La interculturalidad es un proceso en construcción que interpela a la sociedad en su conjunto, siendo a su vez una categoría relacional que involucra la transformación de los vínculos existentes entre lo social, político, económico, ambiental y cultural. La interculturalidad promueve el encuentro entre diversos para reconocer las diferencias expresadas en todas sus formas, en el marco de la igualdad de derechos.

El enfoque intercultural en la consecución del Sistema de Diálogo, plantea construir procesos que se caractericen por su inclusión y respeto a la diversidad, condiciones básicas que permiten tejer puentes de entendimiento entre los interlocutores, esto implica que en los espacios de participación para el diálogo es necesario establecer mecanismos que democratizen la palabra, y a su vez, rompan con las estructuras de poder existentes, las que se traducen en las asimetrías políticas, sociales, económicas y culturales.

Desde esta perspectiva el Sistema de Diálogo busca convertirse en una posibilidad concreta para interculturalizar la gestión de la SPCC a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales que permitan transformar los mecanismos para la vinculación con los actores que interactúan a través del ejercicio pleno del diálogo.

### *Plurinacionalidad*

Para el Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural, la plurinacionalidad es la capacidad del Estado para reconocer la coexistencia de culturas de pueblos y nacionalidades, así como los derechos de los sujetos colectivos e individuales de acuerdo a sus costumbres y creencias que interactúan en un mismo territorio.

Esto implica ampliar el concepto del Estado en su carácter diverso e incluyente, que busca generar mecanismos de convivencia que permitan establecer nuevas formas de administrar el poder, formas propias de representación política, de democracia representativa, directa y comunitaria, de justicia, de gobernabilidad y del territorio.

Lo plurinacional implica niveles de autonomía expresados en la generación de procesos participativos plurales que permitan definir, diseñar e implementar modelos de gestión territorial (desde la planificación del desarrollo) acordes a la cosmovisión de cada pueblo o nacionalidad.

Estas formas de participación se traducen constitucionalmente como la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados que se encuentran sujetos a la organización político-administrativo del territorio del Estado ecuatoriano, al mandato constitucional y a los tratados internacionales vigentes.

### *Territorialidad*

La planificación zonal implementa herramientas para la coordinación sectorial que orientan el presupuesto, la priorización de la inversión pública, la cooperación internacional y, en general, la acción estatal desconcentrada. La presencia de las instituciones del Estado en territorio permitirá que estas conozcan de primera fuente las necesidades de las comunidades, las cuales varían según la ubicación geográfica y los pueblos y nacionalidades que ahí se encuentren e intervengan para cumplir con el principio de Estado Constitucional de Derechos.

El Sistema de Diálogo al resaltar la importancia de los nuevos modelos de gestión impulsados por la Constitución y el COOTAD, reconoce este ámbito como fundamental a tomar en cuenta, no únicamente desde la potencial conflictividad que representa, sino desde el ejercicio de los derechos colectivos que asisten a pueblos y nacionalidades.

### *Participación*

La participación ciudadana es un derecho. Las y los ciudadanos deben ser parte de la toma de decisiones, de la planificación y la gestión de los asuntos públicos, así como del control social de las instituciones del Estado. Los sujetos de la participación, a partir de la promulgación de la Constitución en 2008 ya no son únicamente

ciudadanos a título personal, sino también lo son las comunidades, pueblos y nacionalidades.

A través del sistema de Diálogo Social se busca coordinar mecanismos participativos que activen el protagonismo de los sectores sociales, así como implementar procesos de capacitación para la generación de capacidades que permitan a los sujetos fortalecerse, ejercer sus deberes, demandar sus derechos y ser parte de la toma de decisiones sobre los temas que les afectan.

### *Buen Vivir*

En la Constitución el Buen Vivir representa el objetivo social y político fundamental a ser logrado por el Estado y el conjunto de la sociedad. Aunque su definición todavía resulta complicada ya que es un concepto complejo, vivo, no lineal, históricamente construido y que estará en constante re-significación, el Plan Nacional del Buen Vivir recoge una aproximación a este concepto en construcción.<sup>5</sup>

El Buen Vivir es producto de una larga búsqueda de modos de vida que han sido impulsados por actores sociales, especialmente desde la cosmovisión indígena andina durante las últimas décadas, como parte de sus reivindicaciones frente al modelo económico neoliberal.<sup>6</sup> Es una apuesta de cambio que se construye continuamente desde las reivindicaciones por reforzar la necesidad de una visión que incorpore a los procesos de acumulación y re-distribución a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista, así como a aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado.

El enfoque del Buen Vivir del Sistema de Diálogo propone reconstruir lo público para reconocerse, comprenderse y valorarse

unos a otros -entre diversos pero iguales- a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello facilitar la autorrealización y construcción de un porvenir social compartido.

### **e. Diseño metodológico**

Se entiende por este no únicamente a las herramientas e instrumentos teórico-operativos que se crearán o adaptarán para responder al reto de construir el Sistema de Diálogo Social, Político e intercultural, sino al conjunto de procesos y acciones que permitan estructurar una ‘estrategia’ de trabajo que incluya los distintos pasos de la planificación, apoyándose en un proceso como el de gestión del conocimiento.

Aleja por tanto la construcción del Sistema de la idea de identificar lo metodológico como un problema instrumental y por el contrario, se orienta a relacionarlo con los principios que dan unidad y coherencia a todos los elementos que intervienen en el proceso.

El diseño metodológico significa entonces estructurar con un sentido estratégico toda la lógica del proceso, orienta y da unidad a todos los factores que intervienen (posiciones y prácticas políticas, actores claves, características, intereses, contexto, conocimientos sobre el tema, objetivos a alcanzar, etapas y secuencia temática a seguir, técnicas y procedimientos a utilizar, entre otros).

### **f. Caja de herramientas**

Dentro del Sistema de Diálogo, la Caja de Herramientas es concebida como una estrategia de fortalecimiento de capacidades

dirigida a los equipos técnicos y políticos de distintos niveles, tanto a nivel territorial como en las instancias responsables de la orientación e implementación de las políticas públicas de las instituciones del gobierno nacional y de los gobiernos autónomos descentralizados.

Se ha previsto que el sistema elabore o adapte cuatro grandes grupos de herramientas, que se describen a continuación:

- Un conjunto de herramientas orientadas al fortalecimiento de capacidades de los actores claves, en especial técnicos y autoridades de los gobiernos nacionales y locales, así como de organizaciones sociales locales, con el propósito de viabilizar los procesos de diálogo y construcción de hojas de ruta para la prevención y transformación de conflictos.
- Herramientas para la participación ciudadana, considerando las experiencias desarrolladas en el tema por la Subsecretaría de Participación Ciudadana de la SPPC.
- Un conjunto de instrumentos diseñados para reforzar el análisis político, que apoyen a la construcción participativa de la gobernabilidad democrática local que se relacionen con los planes de desarrollo local.
- Herramientas para la gestión del conocimiento que reorienten los procesos de diálogo, que priorice la recuperación de las lecciones aprendidas y las buenas prácticas. Entre estas herramientas se encuentran la sistematización y la capitalización de experiencias.

A estas herramientas se agregará el Protocolo de Prevención de Conflictos desarrollado por un equipo consultor y que aportará insumos al proceso de facilitación de espacios de diálogo.

## **g. Estrategias**

Para implementar el Sistema de Diálogo se previeron algunas estrategias que responden a escenarios sociales, políticos, culturales, económicos identificados. Estas estrategias son:

### *Fortalecimiento de las relaciones Estado-sociedad civil*

Se busca convertir al diálogo en un vehículo para reparar y consolidar las relaciones de cooperación y respeto entre Estado y sociedad que lleven a la construcción participativa de políticas públicas sectoriales; mejorar la gestión territorial; prevenir los conflictos sociales, ambientales y políticos; y, promover la construcción de una ética política a base del diálogo.

### *Rehabilitación de los espacios de diálogo*

Por las múltiples intervenciones de los actores gubernamentales en los diferentes escenarios políticos a través de procesos fallidos de diálogo, se han erosionado estos espacios, generando distanciamientos y agudización de la conflictividad política y social.

Para rehabilitar el diálogo como praxis es preciso generar condiciones de confianza en la relación entre el Estado y la sociedad, a partir del fortalecimiento de su imagen desde principios de transparencia, respeto, horizontalidad, equidad, inclusión y responsabilidad, además del cumplimiento de los compromisos y ofertas.

### *Estrategia de comunicación*

La comunicación es un proceso fundamental para la implementación y consolidación del Sistema de Diálogo Social. El tipo de comunicación que se requiere va más allá del ámbito instrumental

y se orienta a articularse con las estrategias de comunicación al interior de la SPPC,<sup>7</sup> y para construir procesos comunicacionales que propicien el diálogo social, político e intercultural con organizaciones sociales; la sensibilización de la población para establecer una cultura del diálogo; generar confianza de los mandantes en sus mandatarios; y, difundir los avances del diálogo en el relacionamiento con las organizaciones de la sociedad civil.

### *Construcción de alianzas estratégicas*

La sostenibilidad del diálogo, del sistema y de la continuidad del proyecto político en marcha dependen del establecimiento de alianzas estratégicas, que en conjunto lleven a la cristalización y fortalecimiento de los conceptos y prácticas relacionadas con el Buen Vivir, donde los procesos de diálogo como estrategia de prevención y transformación de los conflictos es fundamental; en tal sentido se requiere avanzar en la construcción de redes sociales y espacios participativos que mejoren los vínculos entre Estado y sociedad, así también en generar hojas de ruta para articular la intervención del gobierno central y de los gobiernos locales para alcanzar los postulados del Buen Vivir.

### *Fortalecer el compromiso político*

Esta estrategia está pensada para posicionar al Sistema de Diálogo en los espacios de decisión para garantizar procesos de diálogo permanentes entre los diferentes actores, e incorporar los resultados en las acciones programáticas de las distintas instancias y dependencias del Estado.

El fortalecimiento de este compromiso también implica un trabajo de generación de confianza con las organizaciones de la

sociedad civil a través del cumplimiento de acuerdos básicos que lleven a recuperarla.

### *Relación con otras instancias del Estado*

El diálogo tiene que generar procesos participativos que aporten en la construcción de política pública y hasta en la promulgación de nuevas leyes. La SPPC conjuntamente con otras instituciones del Estado a través del Sistema de Diálogo busca promover el ejercicio de los derechos de participación reconocidos en la Constitución para alcanzar una democracia participativa, donde las demandas y la realidad de los pueblos y comunidades se vean reflejadas en las normas que se expidan.

La articulación de las instituciones del Estado para llevar a cabo procesos de diálogo, es una de las prioridades de la propuesta de Sistema de Diálogo, Político e Intercultural. Esta prioridad radica en el ejercicio de los derechos de los pueblos, nacionalidades y comunidades, así como en la obligación del Estado de cumplir sus derechos.