

## LA “REFORMA DEMOCRÁTICA DEL ESTADO” ECUATORIANO: ENTRE CENTRALISMO Y APERTURA PARTICIPATIVA (2008-2015)

### “STATE DEMOCRATIC REFORM” IN ECUADOR: BETWEEN CENTRALISM AND PARTICIPATORY OPENNESS

*Mila Ivanovic Correio*<sup>1</sup>

Instituto de Altos Estudios Nacional, Quito, Ecuador

*Anne-Lise Naizot*<sup>2</sup>

Instituto de Altos Estudios Nacional, Quito, Ecuador

**Resumen:** En este artículo adelantaremos pistas de reflexión extraídas de dos investigaciones sobre, por un lado la institucionalidad participativa en Ecuador, y por otro la materialidad del Estado ecuatoriano en el contexto de la reforma buscando indagar acerca de las dinámicas cotidianas en la gestión de lo público/estatal y sus efectos concretos sobre la realidad y alcance de la reforma democrática del Estado. Consideramos que estos dos aspectos son puntos cruciales de la refundación democrática del Estado ecuatoriano en el marco del cambio de época política. Se discutirá las potencialidades y limitaciones de la implementación del “nuevo” modelo de Estado.

**Palabras claves:** Estado; Ecuador; democratización.

**Abstract:** In this article, we would like to expose of the conclusions of two on-going researches about, from the one hand, the institutionality of participation in Ecuador, and, from the other hand, the materiality of Ecuadorian State in the reform context; we aim to inquire into everyday logics in State or public administration and its concrete effects on the reality and the scope of State democratic reform. We consider these two topics as key aspects of the Ecuadorian State democratic refoundation in political change contexts. We will discuss the potentials and limits of the implementation of a “new” state model.

**Key words:** State; Ecuador; democratization.

---

<sup>1</sup> Doutora, Professora del Instituto de Altos Estudios Nacional. E-mail: <milaiivanovic@hotmail.com>.

<sup>2</sup> Doutora, Professora del Instituto de Altos Estudios Nacional. E-mail: <annelisenaizot@gmail.com>. Recibido en: 01.03.2016; aceptado en: 24.06.2016.

## 1 INTRODUCCIÓN

Quisiéramos en este artículo adelantar algunas pistas de reflexión extraídas de dos investigaciones en curso constituyendo dos aristas del Eje sobre Reforma, transformación y democratización del Estado del programa regional Democracias en Revolución-Revoluciones en Democracia: una, sobre la institucionalidad participativa en Ecuador que trata recoger material empírico acerca de las innovaciones instrumentales que radican en el proyecto neo-constitucionalista de modelización participativa del escenario político transformador de la Revolución Ciudadana (RC). Otra que se enfoca en la materialidad del Estado ecuatoriano (actores, prácticas, discursos) en los contextos de la reforma – orientada a la consolidación de un Estado garantista de derechos- y, más allá de las narrativas oficiales y de los análisis institucionales busca indagar acerca de las dinámicas cotidianas en la gestión de lo público/estatal y sus efectos concretos sobre la realidad y alcance de la reforma democrática del Estado. Consideramos que estos dos ámbitos son fundamentales para esbozar un esquema interpretativo de los cambios operados y asumidos en el discurso político, en cuanto a reforma, transformación y democratización del Estado en Ecuador. Esta doble entrada nos permite responder a lagunas de la investigación sobre el periodo de la Revolución Ciudadana en lo que refiere al Estado, ya que la mayoría de los estudios se interesan en entender las transformaciones que se dieron a nivel de enunciación del *nomos* de la política (derechos, leyes), o vislumbra categorías muy vagas como “*modernización capitalista*”, “*restauración conservadora*” (ACOSTA, 2012; ACOSTA et al., 2014) sin prestar realmente atención a los mecanismos de construcción de lo nuevo.

El objetivo entabla situar y contextualizar el Estado ecuatoriano en los ocho años de la RC. Para no caer en panegíricos o al contrario en denuncias imposibles de contradecir por la generalización extrema a la cual responde gran parte de la cadena de argumentos que lo alimenta, propondremos marcadores concretos establecidos en base a observaciones situadas de diferentes ámbitos de la acción estatal para orientarnos en el laberinto de los cambios que son portados como bandera por un lado o minimizados, cuando no anulados, por otro lado.

Nuestra intención es fomentar una mirada crítica y comprensiva de los elementos menos investigados, toda vez que la refundación estatal representa uno de los elementos más preponderantes de la propuesta de la RC. Si miramos hacia estos parajes es también para tratar escapar del clivaje originario del pensamiento sobre la política: Estado-sociedad civil o movimientos sociales. Partiremos de la evocación del planteamiento hecho en la recién entrega de la Fundación Rosa Luxemburgo:

[...] el Estado y sus instituciones, aunque gobernados por fuerzas transformadoras, tienden a volver siempre a las lógicas dominadoras; por otro lado, los movimientos sociales enfrentan el problema de no poder movilizarse permanentemente, y no consiguen que perduren estas nuevas relaciones de fuerzas que alcanzan en los momentos de auge de sus luchas, o sea, de perder su protagonismo, de ser cooptados o reprimidos. (LANG, BRAND, 2015, p.15)

Como lo recalcan estos dos autores, desde la trinchera de la izquierda académica, pocos se han interesado en la institucionalidad que es sinónimo de “permanencia”, “estabilidad” o reproducción de la dominación, porque a fin de cuentas “[...] *las instituciones limitan, regulan,*

*imponen un cerco a la efervescencia social y la sofocan con burocracia [...]”* (LANG, BRAND, 2015, p. 22). Es justamente lo que queremos reparar en este artículo, buscar puntos de observación que no tomen a contrapelo a las instituciones, como mecanismos de neutralización de los conflictos sociales y racionalización del poder, sino proporcionen un análisis contrastante de las dinámicas de transformación en su seno. En este sentido, creemos poder contribuir a un mejor entendimiento de las dinámicas transformadoras de la democracia ecuatoriana en tiempo de “Revolución Ciudadana” (RC).

## 2 ENTRE REFORMAS, TRANSFORMACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN: UN INTENTO DE TIPOLOGÍA DEL CAMBIO POLÍTICO

El término de *reforma* ha sido fagocitado por el uso a diestra y siniestra que se ha hecho de él, y particularmente cuando se refiere a las medidas implementadas durante los ajustes estructurales e ideológicos de la década de los 80 y 90. Supone una visión neocolonial en la cual el Estado (“fallido”) debe pasar al segundo plano, detrás de las organizaciones internacionales reguladoras de la economía y fundamentada en el postulado de que los patrones de auto-regulación económicas iban a resolver las profundas crisis de legitimidad y bien estar social de los países latinoamericanos.

Ecuador fue uno de los primeros países en América Latina en transitar de una dictadura a un sistema electoral aparentemente democrático acompañado de reformas neoliberales de primera generación (esencialmente “shocks” para reducir el Estado social y racionalizar los agentes privados), al igual que de segunda generación (esencialmente reestructuración institucional aperturista). En última instancia, estas reformas “*reconceptualiza[ron] al Estado como un asunto meramente técnico*” y no político (GARCÍA CHOURIO, 2003, p. 109). En Ecuador, supuso ratificar el acercamiento entre representantes y representados, en una “[...] *imagen de sí misma reconciliada con el Estado [...]*” (ANDRADE, 1999, p. 385) a la par que ese nuevo discurso intentó “[...] *conjurar el peligro de la extinción del Estado-nación que las reivindicaciones étnicas parec[ía]n amenazar [...]*” (idem, p. 396).

Entrando en la época de la RC, la “reforma” es presentada como una “reforma democrática” (SENPLADES, 2009) de las instituciones del Estado, en rechazo a los postulados de las transformaciones neoliberales. Veamos cuales son los avances más importantes en esta materia.

La reforma del Estado ecuatoriano desde el 2007 ha involucrado la creación de una nueva Constitución con alta participación y aprobación ciudadana, la cual declara al Estado “de derechos y justicia”, y crea cinco poderes fundamentales del Estado, añadiendo el Electoral y de Transparencia y Control Social, a los tres poderes tradicionales. Junto a la reforma de la Función Judicial (RESTREPO, 2014, p. 52), el *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, establece:

[...] la reestructuración de las bases institucionales y de los modos de funcionamiento del Estado. La reforma democrática del Estado aparece como

medio y fin del proceso de relanzamiento de la acción pública al primer plano de la coordinación de lo social. Dicha reforma contiene elementos de racionalización, modernización y descentralización del poder y la gestión pública, en la perspectiva de acercar el Estado a los territorios y de volverlo más eficiente en sus intervenciones públicas [...].

El fortalecimiento de las capacidades del Estado ha permitido impulsar políticas sociales, especialmente, de salud, educación y seguridad social, al igual que políticas de “*cambio de matriz productiva*”<sup>3</sup>. Ello ha permitido promover la integración física e informática del país; incrementar sustancialmente el acceso a educación superior, vivienda y salud; reducir la pobreza; y revertir la creciente desigualdad de ingresos. Hay también una notable mejora de la imagen y percepción de los ciudadanos hacia las instituciones<sup>4</sup>.

El término de *transformación* refiere a un estado procesal de cambios que afectan el sistema, a diferencia de reforma que alude a acciones más funcionales y puntuales en sus alcances. Transformación conlleva un reto de socavamiento de las condiciones y dinámicas de dominación (sea en lo social, lo económico y lo político). Sin embargo, hay que tomar en cuenta que los procesos institucionales establecidos en condiciones históricas son como afirma Skocpol, “[...] *lentos y relativamente insensibles a las manipulaciones a corto plazo* [...]” (2007, p. 182). Por lo cual no nos podemos convertir en profetas del cambio sin antes establecer claramente en qué ámbitos se dieron las transformaciones.

A su vez, la *democratización* es un referente de los procesos neo-constitucionales y de los modelos implementados desde la idea de “democracia participativa”. Esta premisa abre el Estado a sectores amplios de la sociedad, visibiliza actores marginalizados, y económica y territorialmente vulnerables. Este término supone poner la lupa en sectores sociales poco representados en el juego político (o bajo las formas del clientelismo o la desafección). Dispone también en el tablero de la investigación a elementos propios a la “infrapolítica” (SCOTT, 1990) que puedan ir transformando, colonizando los aspectos más liberales del juego democrático, y así avanzar hacia lo que algunos llamaron la “política de los gobernados” (CHATTERJEE, 2008). En última instancia, nos parece que este último concepto pone en tensión un elemento de gran relevancia: la difícil superposición entre la política (sistémico-funcional) y lo político (polémicamente abierto) (ESTRADA SAAVEDRA, 2014). De tal manera que gran parte de los procesos neo-constitucionalistas latinoamericanos de principio de siglo ha sido revelar una nueva categoría de derechos políticos que llamaremos “derechos de participación”. Abundamos en la idea presentada por algunos académicos que las verdaderas razones de ser progresista o emancipatoria de la participación radicaría en su propensión en garantizar un acceso universal al Estado

---

<sup>3</sup> Este paradigma se enmarca en la redefinición del desarrollo económico del país haciendo énfasis en la transición energética, la construcción de una sociedad y una economía del conocimiento, así como en formas de desarrollo alternativo

<sup>4</sup> Está posicionado en “*los primeros lugares de la región en satisfacción con los servicios públicos de carreteras (en primer lugar), educación y salud (en segundo lugar), según el LAPOP para el año 2014*” (PEÑA LÓPEZ, 2015, p. 117).

(GUANCHE, 2013), o lo que equivaldría a lo mismo, a las decisiones del sistema político. Esta idea se reproduce también en la definición hecha en base a participación como “derecho de quinta generación” (FLEURY, 2004) o como “[...] *limites naturales al ejercicio del poder político [...] porque instituyen las capacidades propias de la ciudadanía para preservar su autonomía y responsabilidad con respecto al Estado y al mismo cuerpo social [...]*” (CÓRDOVA, 2013). Para el Estado ecuatoriano, cuya orientación ha sido involucrar a la población en las decisiones que las afecta, esta postura no puede eludirse y tiene que ser el resorte de cualquier reflexión sobre los cambios operados en el diseño y concepto de “nuevos” Estados.

### 3 COMO EL ESTADO SE REFORMA DESDE ADENTRO: EL CASO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El proceso constituyente del 2007-2008 en Ecuador, es parte del “[...] *movimiento neo-constitucionalista transformador latinoamericano o andino [...]*” (AVILA, 2011). Ahora bien, el proceso de reforma del Estado ecuatoriano a partir de la aprobación de la Constitución ha sido marcado por el *stato-centrismo*: es decir, un proceso donde el Estado ha sido reconceptualizado y reformado como actor protagónico del cambio social. El “retorno” del Estado, su centralidad en la gestión del desarrollo, implicó por ejemplo reorganizar el ejecutivo con una potestad incrementada de los ministerios en la planificación e implementación de la política pública. Este proceso fue acompañado de la eliminación de agencias estatales o para-estatales con estatus excepcional y discrecional. Otro ejemplo del protagonismo estatal en la política pública es el papel de “ministerio plenipotente” asumido por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) como punta de lanza de la reforma del Estado (FONTAINE, FUENTES, 2011, p. 259). En síntesis, la creación y reorganización institucional y la consolidación del poder de los agentes estatales (ministeriales) en los espacios de definición e implementación de las políticas públicas son elementos de un proceso de “*transición al centralismo burocrático*” (ibidem) que busca construir una hegemonía estatal en el proceso de transformación política y social impulsado por el gobierno de Rafael Correa desde su primer mandato.

Proponemos una reflexión en dos momentos. En primer lugar, y alejándonos un poco de las categorías de análisis propuestas en documentos y narrativas oficiales sobre la “reforma democrática” o la “democratización del Estado” caracterizaremos el proceso de reforma del Estado ecuatoriano en dos grandes tendencias: una primera tendencia de estatización de lo público, entendida como la expansión del poder de los agentes estatales en la definición e implementación de la política pública y la definición y control de lo público; esta tendencia se ampara en el ideal del Estado como garante del interés general y alimentada por un discurso anti-corporativista; En segundo lugar nos centraremos sobre la tendencia de burocratización del Estado amparada en el ideal weberiano de racionalidad y modernidad del Estado, con vertientes “modernizadoras” propias del modelo de la “Nueva Gestión Pública” (NGP). Argumentaremos que la realidad del (des)orden estatal dista mucho de este ideal, por lo que un análisis realista de las dinámicas cotidianas, prácticas informales y de las lógicas relacionales en la administración pública es indispensable para el tomador de decisiones en materia de reforma del Estado, y que el realismo en este campo implica

o requiere de análisis cualitativos sobre la cotidianidad y la materialidad del Estado y de la administración pública ecuatoriano.<sup>5</sup>

### 3. 1 DE LA “DESCORPORATIVIZACION” A LA ESTATIZACIÓN DE LO PÚBLICO: ENTRE NARRATIVAS Y MEDIDAS CONCRETAS DE LA REFORMA DEL ESTADO ECUATORIANO

Uno de los ejes de la “agenda de democratización” es la “*recuperación del Estado para los ciudadanos*” (SENPLADES, 2009), un Estado que ha sido “secuestrado” por élites bancarias del neo-liberalismo (ibidem); para lo cual se articulan referencias discursivas al corporativismo, y se resignifica el Estado como garante del interés general o popular. En efecto, la democratización del Estado es antes que todo relacionada en el discurso público con el posneoliberalismo y la lucha contra “intereses corporativos”. La consolidación del poder de los ministerios en la gestión gubernamental y la planificación fue un paso central del proceso de reforma encaminado por la Senplades. La reestructuración institucional que supuso fue significativa: en entrevista, el subsecretario de cambio institucional de la Senplades señalaba que

[...] en siete años, (hemos realizado) alrededor de ciento cuarenta reformas institucionales, [...] ochenta a cien instituciones han sido suprimidas o fusionadas, otras han transformado su naturaleza. [...]. Fue una reforma de toda la institucionalidad del Ejecutivo. (UQUILLAS, 2014)

Este proceso de creación/supresión/reorganización institucional es presentado como una reacción a “la configuración corporativa heredada”. Se señala que “*todo el mundo imponía su agenda*”, y que “*la burocracia entró en este reparto de lógica corporativa*”. “Regular el corporativismo” es entonces la primera entrada de la acción de Senplades en este sentido.<sup>6</sup>

Los estudios de Senplades sobre el tema (SENPLADES, 2009) muestran que de los setenta y dos organismos con presencia “corporativa” en 2007, en 67% de los casos se trataba de la representación de grupos empresariales en agencias o instituciones de decisión en materia de política pública sectorial (entre consejos, institutos, comisiones, fondos) y en 27% de los casos se trataba de representación de trabajadores (SENPLADES, 2009, p. 9)<sup>7</sup>. Sin embargo, es importante

---

<sup>5</sup> Las reflexiones aquí vertidas derivan de lecturas de documentos oficiales sobre la reforma democrática del Estado ecuatoriano como los Planes Nacionales del Buen Vivir, documentos de trabajo de la Senplades (Senplades 2009, 2011), entrevistas realizadas a autoridades de la Senplades, del Ministerio del Trabajo, de la Consejería de la Presidencia en Gobierno y Administración Pública, entre los años 2011 y 2014.

<sup>6</sup> Como ejemplos de la “configuración corporativa” propia de la llamada década perdida, las autoridades citan los casos del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), del Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC), del Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU), o del Ministerio de Economía y Finanzas y del Banco Central. UQUILLAS, Oscar. Entrevista concedida a Anne-lise Naizot. Quito, 1 jul. 2014

<sup>7</sup> En el caso de grupos empresariales, recordamos el caso de la Ley de Seguridad Financiera, aprobada en 2008, y la controversia que agitó los debates de la comisión legislativa en este entonces acerca de la nueva administración del Fondo de Liquidez, donde los bancos “exigían que la mayoría del consejo de administración la tuvieran las propias

señalar que el significado de corporativismo ha sido utilizado en las narrativas oficiales de una forma que equiparó diferentes tipos de sujetos: los grupos empresariales, pero también las organizaciones indígenas, o los sindicatos han sido identificados como actores estructuralmente similares en cuanto a la corporativización del Estado ecuatoriano (OSPINA, 2010).

El debate acerca de la descorporativización del aparato estatal y de la esfera de la decisión pública involucra a nuestro modo de ver tres discusiones: primero, nos lleva a interrogarnos sobre el vigor real del corporativismo en el Ecuador. Ospina (2010) señala en este sentido su relativa debilidad en el país en comparación a México, Brasil o Argentina y define más bien el Estado ecuatoriano como “Estado transformista”, basado en un modelo clientelar más que corporativista: “[...] el origen de los vínculos privilegiados que establece [el Estado] con la sociedad es [...] conservador y proviene de las relaciones de poder paternalistas típicas de las haciendas pre-capitalistas [...]” (OSPINA, 2010, p. 10). En este modelo clientelar, los rasgos corporativos son “[...] informalizados, fragmentados al límite y dispersados en redes familiares y lealtades extremadamente personalizadas [...]”. En este sentido, la primera interrogación consiste en analizar la realidad del corporativismo y por ende el alcance y real significado de las reformas que apuntaron a incrementar el poder de los agentes estatales-ministeriales en la definición e implementación de la política pública. Segundo, y en coherencia con lo anterior, es importante rastrear las prácticas informales mediante las cuales se ejerce el poder de grupos de influencia. En entrevista, la Subsecretaria general de democratización del Estado señala que “[...] el poder y la influencia que tienen [los grupos corporativos-empresariales] desde fuera del Estado sigue muy fuerte [...]” (LARREA, 2013). Este tópico se complejiza con el poco desarrollo de estudios sociológicos sobre las élites en el país. Tercero, llama a interrogarse sobre los logros de las organizaciones corporativas en materia de expansión o reconocimiento de derechos. Coronel (2009) argumenta que el Estado reformista social de 1925-1944 en Ecuador se basó en una “ciudadanía corporativa” que permitió el reconocimiento de derechos sociales. La reflexión apunta a balancear los efectos de tendencias a la estatización de lo público o de tendencias corporativas en materia de garantía y expansión de derechos.

En conclusión de este primer desarrollo, queremos señalar la necesidad de analizar las lógicas complejas en las reformas concretas emprendidas desde el 2008 y orientadas discursivamente a la descorporativización<sup>9</sup>. Como hipótesis para el análisis, proponemos ver en las reformas de la función ejecutiva y de la institucionalidad pública en general una tendencia a la estatización de lo público, de carácter tecnocrática y basada en nociones como la meritocracia, la neutralidad de los servidores públicos, o el carácter universal, impersonal, trascendente del Estado<sup>10</sup>. Este fenómeno es protagonizado por la clase media. Podemos preguntarnos con Ospina

---

instituciones financieras mientras que el gobierno y la Comisión Legislativa decidieron que debía ser administrado con mayoría estatal” (OSPINA, 2010, p. 3).

<sup>8</sup> Ospina (2010) recuerda entre otros elementos la baja tasa de sindicalización con apenas 5% en los años 1990.

<sup>9</sup> Como los casos del Banco del Instituto de Seguridad Social o de los fondos de jubilación y cesantía privada de los trabajadores de la Contraloría, Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento, y Finanzas, o el caso de los Consejos de la Igualdad.

<sup>10</sup> Para ejemplificar esta tendencia a la estatización tecnocrática de lo público, podemos citar el caso de los consejeros y consejeras del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que son seleccionados por concurso de méritos y oposición, es decir que su legitimidad proviene de una lógica burocrática/tecnocrática y no de la votación o nominación por las organizaciones sociales. Aquí queda anulado el principio de reconocimiento consagrado en el proceso político ciudadano que analizaremos más adelante.

si este proceso significa que los “[...] *ideales de ascenso social de los técnicos de clase media (se han) convertidos en ley de la república [...]*” (2010, p.7). Para concluir esta parte, debemos señalar una tensión entre un modelo stato-céntrico del cambio social y los intentos para plasmar una concepción y una práctica democrática con protagonismo del “poder popular” a través de la participación ciudadana, como lo veremos en la tercera parte de este artículo.

### 3. 2 DE LA FICCIÓN WEBERIANA A LAS PRÁCTICAS CONCRETAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

Una segunda tendencia en estos últimos siete años de reforma es la creación y circulación de un lenguaje de racionalidad y modernidad del Estado. Este lenguaje es informado por interpretaciones weberianas sobre el Estado moderno por parte de las autoridades, los asesores y analistas relacionados a la caracterización y definición de la reforma; también articula algunos de los elementos discursivos propios de la Nueva Gestión Pública (NGP), con la centralidad del tema de la meritocracia y de la eficiencia<sup>11</sup>, y algunos de la Nueva Gobernanza (CAO, REY, 2015, p. 1) con la puesta en marcha de mecanismos de participación en la gestión pública.

Ejemplos de este lenguaje general que mezcla visiones del orden, de la racionalidad, de la modernidad del Estado se encuentran en la pregnancia de un discurso de planificación, eficiencia, transparencia en las instituciones estatales, y la difusión de sus instrumentos técnicos a lo largo del aparato estatal y en el territorio, pero también en una renovación de la imagen material del Estado (por ejemplo renovaciones y construcción de edificios ultramodernos), y los esfuerzos para revalorizar la imagen del servicio público en los media (esencialmente insistiendo en su carácter meritocrático y eficaz).

Podemos sugerir con Buchely que el imaginario jurídico-político de la academia latinoamericana es dominado por “[...] *una interpretación weberiana tradicional que describe el Estado como una organización burocrática, racional y unitaria [...]*” (2014, p. 14) se han construido como un “reflejo”, un “hábito de pensamiento”, un “sentido común”, “[...] *para los abogados, acostumbrados a trabajar con procesos, instancias, categorías, reglas generales, y la idea abstracta de la norma como límite al poder [...]*” (BUCHELY, 2014, p. 15-26). Sin embargo, esta lectura no nos informa sobre lo que realmente ocurre debajo de la máscara de racionalidad y orden, trascendencia y violencia legítima. En una reflexión similar, O’ Donnell lamenta que el sesgo hacia el análisis institucional en América Latina se traduzca en una falta de profundidad del análisis sobre las dinámicas que estructuran las instituciones, y de cómo operan los individuos que trabajan en estas instituciones (O’DONNELL, 1999, p. 333-34). La gestión de la política pública, desde la decisión hasta la evaluación, depende de servidores públicos quienes asumen con la Constitución del 2008 una responsabilidad fundamental en la garantía efectiva de los derechos constitucionales, al tener que aplicar la

---

<sup>11</sup> La implementación en la administración pública ecuatoriana de medidas relacionadas a la “gestión por resultados” integra aspectos de la tendencia gerencialista de la NGP (por ejemplo con la aplicación de la remuneración variable por eficiencia).

<sup>12</sup> Retomamos la diferencia establecida por Cao y Rey (2015) entre Nueva Gobernanza que implica “*la incorporación estructural de agentes económicos y actores de la sociedad civil*” en la gestión pública y la NGP que implica la incorporación de “herramientas y cultura del *management* privado” (CAO, REY, 2015, p. 1)

interpretación de la norma que más favorezca la efectiva vigencia de los derechos (CONSTITUCIÓN, artículo 11). En otras palabras, la materialización de los derechos depende en gran parte de las prácticas cotidianas, saberes e ideas, maneras de ver y de hacer, lógicas relacionales que opera la administración pública cada día.

Proponemos en un último desarrollo algunas reflexiones sobre la cotidianidad y la materialidad<sup>13</sup> del Estado ecuatoriano en tiempos de reforma. Trataremos cuatro aspectos: los efectos de ilegibilidad y discrecionalidad en tiempos de reforma normativa y cambio político, el posible refuerzo o la permanencia de un sentido práctico clientelar basado en el poder personal y la ética de deudas y favores, la permanencia de un ultra burocratismo, y el carácter incoherente, improvisado e informalizado de la gestión de los procedimientos y operaciones en la cotidianidad de la administración pública.

La implementación de los cambios normativos y reglamentarios que requiere la reforma constitucional e institucional del Estado, la construcción de nuevas formas de gestión de la política pública y del servicio público, o la asunción de un nuevo papel garantista de derechos por parte de los servidores públicos son procesos de una extraordinaria complejidad. Un elemento que no suele ser considerado en los análisis institucionales sobre procesos de reforma política e institucional es que producen ilegibilidad. La legibilidad del Estado ha sido cuestionada entre otros enfoques por la antropología del Estado. Das y Poole (2004) analizan los “[...] *espacios, formas y prácticas a través de las cuales el Estado está constantemente siendo experimentado y deconstruido mediante la ilegibilidad de sus propias prácticas, documentos y palabras [...]*” (ibidem p. 9-10). Observan la diversidad e incoherencia de las manifestaciones locales de burocracia y de derecho como algo constitutivo de la construcción del orden estatal y su ejercicio. El argumento aquí es que los cambios normativos que implicó la puesta en marcha de la reforma del Estado ecuatoriano dan lugar en cada institución a escenarios de confusión y conflicto de interpretación. En este escenario de cambio, la ilegibilidad favorece la discrecionalidad en la interpretación de la normativa: los vacíos jurídicos y las contradicciones por ejemplo entre reglamento, ley y constitución, crean situaciones donde la aplicación de la norma por parte de los funcionarios públicos y por ende el reconocimiento de derechos es fruto de sentidos prácticos (que les permiten responder formalmente a lo que se les exige) y de prácticas rutinizadas de delegación de la responsabilidad, de dilatación del tiempo de espera, o directamente de discriminación hacia el ciudadano<sup>14</sup>.

Pero es también importante ver que los conflictos de interpretación dentro de las instituciones estatales se sustentan en luchas concretas orientadas a producir certidumbre en escenarios cambiantes y donde se han modificado las formas de acceso a la administración pública y las reglas del juego de la carrera administrativa. En efecto la Constitución del 2008 y la Ley Orgánica del Servicio Público aprobada en 2010 establecen que el ingreso a la carrera administrativa se realiza exclusivamente bajo concursos de méritos y oposición, lo que implica que para ascender, cualquier servidor que tenga nombramiento en su cargo deba renunciar a este nombramiento para postular al concurso de méritos y oposición del puesto concursado. Según un asesor de la Consejería de la Presidencia en Gobierno y Administración Pública (CPGAP), “[...] *en el sector público (ecuatoriano) la carrera se desvaneció [...]*” (TROYA, 2014).

---

<sup>13</sup> Por materialidad del Estado entendemos tanto su funcionamiento cotidiano, sus dinámicas cotidianas, sus funcionarios, como también sus efectos concretos en la vida de la población, la experiencia concreta que hacen los ciudadanos del Estado. La materialidad del Estado es visible entonces en múltiples sitios: sean estos las oficinas estatales o los márgenes del Estado (DAS, POOLE, 2004).

<sup>14</sup> Como lo ilustra el documental ecuatoriano *La importancia de llamarse Satya Bicknell Rothon*

Adicionalmente, debemos resaltar los altos índices de rotación en el servicio público ecuatoriano<sup>15</sup>, la muy baja ejecución de los concursos de méritos y oposición<sup>16</sup>, y la precariedad laboral de los servidores públicos en modalidad de contratos ocasionales<sup>17</sup>. Esa situación es descrita como “inmanejable” por el asesor de la CPGAP: “[...] mañana hay un cambio de gobierno, pueden terminarse todos los contratos, y el aparataje de ahora se va abajo, y no habrá memoria institucional [...]” (ibídem).

Nuestra hipótesis es que estos factores inciden positivamente en un refuerzo de las lógicas y prácticas clientelares, asentadas en interacciones cotidianas orientadas por una ética de deudas y favores, y que estas lógicas y prácticas pueden ser leídas también como estrategias de sobrevivencia de una gran cantidad de servidores públicos en la administración pública ecuatoriana hoy. En efecto, el refuerzo de la lógica de clientela en los contextos descritos antes debe entenderse desde la experiencia de “vulnerabilidad”, “incertidumbre” laboral de los servidores públicos bajo contrato<sup>18</sup>. Podemos resaltar en los testimonios de servidores públicos algunos elementos relativamente preocupantes para los resultados de la reforma del Estado: la mayoría de los funcionarios entrevistados denuncian el alto nivel de personalización de las relaciones de poder en la administración ecuatoriana, algunos mencionan casos de nepotismo o influencias de tipo clánicas y familiares, y la mayoría mencionan los riesgos de no mostrar “en el comportamiento” la “lealtad” requerida por jefes superiores directos.

En estos contextos, es notable también la permanencia de un “ultra-burocratismo desmedido”, según el asesor de la CPGAP, quién menciona que:

[...] la ley (LOSEP) está hecha en este esquema antiguo en que todo el ejecutivo empieza a dar permiso hasta para que respire (...). Si yo Ministerio de Relaciones Laborales ponía mil trabas, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social hacia lo propio y ponía 1000 más, para estar en competencia y ser los dos amos y señores del tema administrativo. Si mi ministro no pone tantas trabas como tu ministro, mi ministro pierde poder. (TROYA, 2014)

El formalismo excesivo permite la naturalización de una lógica propiamente burocrática y la creación de un poder impersonal intercambiable, que escapa del control social o ciudadano. Es empero indispensable observar la distancia entre la existencia de instrumentos y formatos de planificación centralizados (que articulan en una lógica instrumental-racional los objetivos y competencias de cada institución a la planificación de los presupuestos anuales) y las prácticas dispersas, desconexas, e improvisadas de planificación en la institucionalidad pública ecuatoriana,

---

<sup>15</sup> sobre todo en el nivel jerárquico superior del gobierno central donde el Índice de rotación es de 111,43% de 2010-2013. Datos del eSIPREN del Ministerio de Economía y Finanzas, mayo 2013 proyectado a junio 2013.

<sup>16</sup> según lo mencionado por el mismo asesor de la CPGAP « de 15000 puestos que entraron a concursos de méritos y oposición (desde la aprobación de la LOSE en 2010), solamente 800 personas han ocupado los puestos” (TROYA, 2014)

<sup>17</sup> Según datos de INEC-ENEMDU, junio 2013/INEC Censo de población y vivienda noviembre 2010 proyectado a junio 2013, 64,52% de los servidores públicos cuenta con un nombramiento mientras 35,45% está bajo modalidad de contrato ocasional.

<sup>18</sup> Testimonios recogidos en entrevistas a profundidad realizadas con 8 servidores públicos graduados del Instituto de Altos Estudios Nacionales entre el 27/07/2014 y el 01/08/2014.

por ejemplo. En síntesis, la cotidianidad de la gestión de la política pública refleja una distancia significativa entre los instrumentos y mecanismos orientados a la racionalización de la acción pública y prácticas dispersas, atomizadas, contradictorias, o incoherentes.

Hemos presentado aquí algunas pistas de reflexión sobre los retos y tensiones de la reforma de la administración pública. Veremos en el siguiente desarrollo la problemática de la institucionalidad participativa que da muestra de la intención - en contradicción con los elementos arriba mencionados - de las lógicas de control social y ciudadano en el Estado.

#### 4 COMO EL ESTADO SE DEMOCRATIZA HACIA AFUERA: ESBOZO DE LA INSTITUCIONALIDAD PARTICIPATIVA

En este acápite se buscará enfocar el problema de la participación como columna vertebral de los proyectos neo-constitucionalistas y tercera “pata” del Estado ecuatoriano, junto a los componentes garantista y republicano-liberal. La primera parte enfatizará los cambios efectuados en materia de participación y tomará cuatro casos concretos. La segunda parte se centrará en la concepción de la participación que se propone desarrollar tanto a nivel de orientación discursiva de las instituciones que de los actores.

##### 4.1 EL CARÁCTER DISPERSO DE LA PARTICIPACIÓN EN ECUADOR. INSTANTÁNEO DE LA PARTICIPACIÓN EN CUATRO EXPERIENCIAS.

En el contexto ecuatoriano, la normativa participativa se ha establecido en base a diferentes mecanismos: consulta normativa, revocatoria del mandato, control social (veedurías, observatorios ciudadanos), voluntariado y asociativismo (estos dos últimos resumiendo formas dispares de organización e intervención social en lo local), asambleas locales, consejos locales de participación, presupuestos participativos, audiencias públicas, cabildo popular (cantonal), silla vacía (GADs), etc. Adicionalmente a estas formas de participación institucionalizada, existe, según la Secretaría de la Gestión de la Política, alrededor de 43000 organizaciones sociales registradas en el Registro único de Organizaciones sociales lo que establece tácitamente quien es sujeto de participación y quien no.<sup>19</sup>

Según el estudio más preciso acerca del tema en Ecuador se establece que la participación, como forma de interrelacionamiento entre la sociedad (organizada o movilizadora) y el sistema político mediante instancias locales, se ha incrementado pero ha descendido el activismo de protesta entre 2006 y 2013 (RAMÍREZ, 2013). De este dato puede extirparse una pregunta relativa al contenido de la participación, siendo ésta, realmente conforme con los objetivos de emancipación y radicalización democrática, contenidos en el proyecto neo-constitucionalista.

Para explicitar nuestro enfoque, es necesario considerar los casos que hemos escogido. Son cuatro “mecanismos”: observatorio ciudadano, veedurías, Asamblea Plurinacional e intercultural

---

<sup>19</sup> Datos proporcionados en una entrevista con funcionarios de la Dirección de Iniciativa Ciudadana de la SNGP, Quito, 30/11/2015.

para el Buen Vivir y consejos sectoriales ciudadanos; y tres instituciones encargadas de su implementación y/o seguimiento: respectivamente, el Consejo de Participación ciudadana y control social (sub- coordinación de promoción de la participación y sub-coordinación de control social), la Senplades (Coordinación General de Participación ciudadana, interculturalidad y plurinacionalidad) y la Secretaría Nacional de Gestión de la Política (dirección de iniciativa ciudadana).

El CPCCS es una entidad autónoma, perteneciente al Poder de Transparencia y Control Social, cuya mención se hace en la constitución del 2008. Como tal, debería ser el ente “coordinador”, “rector” de la participación. Definen un abanico de dispositivos que van desde las asambleas locales, las veedurías hasta los observatorios ciudadanos.

La Senplades parte de dos ámbitos de acción entrelazados: la planificación y la transformación del Estado. La planificación puede ser sectorial o intersectorial. Se ejerce mediante Consejos locales, provinciales y nacional de Planificación, y Asambleas locales, cantonales, provinciales y nacional. Según el Coordinador General de Territorios y Ciudadanía de esta institución, “los ciudadanos están en la cúpula” por tener instancias de representación en todos los niveles de gobierno (CGTC, 2015). Otros mecanismos que dan fe del amplio espectro de la participación institucional, son los “diálogos ciudadanos” y las “políticas sectoriales”. Se materializan en los consejos ciudadanos sectoriales conformados en base al mapa administrativo (3 regiones, 9 zonas) y por cada ministerio y secretaría<sup>20</sup>. Con estos, las decisiones son referenciales (de consulta) para la direccionalidad de los planes de desarrollo de cada ente. Sin embargo, existe una confusión sobre el radio de intervención, entendiéndose que son convocados y activados por el Ejecutivo, y anclados en lógicas territoriales como es el caso de los consejos que “pilotea” la Senplades que, según funcionaria de la SNGP, no debería competirle.

La SNGP está ubicada al lado del CPCCS. Fue fundada en el 2013, fruto de la absorción del Ministerio Coordinador de la Política, de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, y del Vice-ministerio de gobernabilidad del Ministerio del Interior.

En cada una de esas instituciones funciona un área, o sus políticas están por completo volteadas hacia la producción de una institucionalidad participativa, de la cual consideraremos cuatro dispositivos particulares que nos parecen representativos de las características dadas a la participación en estos años de transformación política del aparato estatal.

Las veedurías son un mecanismo de control social que data de la reformulación constitucional del 1998, cuando se crea la comisión de control cívico de la corrupción. Son instancias que funcionan como iniciativa ciudadana o por convocatoria institucional para que un grupo de ciudadanos vigile alguna política pública o procedimiento administrativo-legal. Son consultivos en sus recomendaciones. En el caso de una veeduría, uno de sus integrantes afirma que los obstáculos o dificultades es el nivel de superposición de la territorialidad administrativa: entre los cantones (CPCCS), y las zonas (SENPLADES)<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> La información proporcionada por el funcionario no era cierta y fue desmentida por otro de la SNGP, lo que puede ilustrar un desconocimiento o confusión en la aplicación y naturaleza de los dispositivos.

<sup>21</sup> Entrevista personal, miembro de la veeduría sobre el estado nutricional de niños y niñas de educación inicial en Cayambe, 16/09/2015. Este afirma que “en algunos casos la repartición administrativa es ilógica. Por ejemplo, la dirección zonal de educación de la Zona 2 se encuentra en Tena. Son 5 horas desde Cayambe”.

La ACIPBV es un organismo de participación donde acuden aproximadamente cuarenta organizaciones (mujeres, jóvenes, intercultural, y plurinacional), delegados de los consejos sectoriales y de las asambleas locales de los diferentes niveles de gobierno. La Asamblea está directamente vinculada al Consejo Nacional de Planificación (CNP) al cual se mandan tres delegados respetando la diversidad en término de género, regiones y plurinacionalidad. Este organismo a través de su Secretaría Técnica convoca al menos dos veces por año a la Asamblea. Esta instancia sirve para el acompañamiento de las políticas públicas. Según su Presidenta, “la idea es que la Asamblea pueda incidir en el CNP. Y que se empoderen los territorios”. No obstante algunos critican esta instancia por no tener representatividad al nivel local, alegando que las asambleas locales en 80% del territorio no existen<sup>22</sup>. Este mismo entrevistado manifestó que en la última asamblea a la cual asistió, la discusión sobre el “poder popular” aparecía como último punto de la agenda. Esto sugiere una debilidad potencial de esta arena deliberativa en consolidarse como un espacio que dispute las políticas públicas y por ende se posicione como un actor más consensuador que propositivo de nuevas orientaciones en las políticas.

Los Consejos ciudadanos sectoriales son creados a partir del 2012, y reforzados mediante la emisión del decreto 656 en abril del 2015 que reitera la obligación para todas las instituciones del Ejecutivo de conformarlos. Son organismos consultivos y de diálogos de las políticas públicas. Se realiza una convocatoria desde la institución que puede ejercer un filtro importante en su composición. Tratan problemáticas puntuales en función de los territorios, en el caso de la Senplades, y sectoriales en el caso del Ejecutivo. Según la Dirección de Iniciativa Ciudadana de la SNGP están en proceso de formación, pero existen dos experiencias con mayor efecto en el Ministerio de Agricultura y la Secretaría Nacional del Agua<sup>23</sup>. Por lo que respecta el caso de Quito, con el CCS zonal (SENPLADES), lo integran 80 personas entre vocales de comunidades, jóvenes, diversidad sexual, nacionalidades, etc. En reuniones bianuales convocadas por la Senplades se trabaja la Agenda zonal (plan de desarrollo local implementado desde la Senplades) de Quito<sup>24</sup>.

Los Observatorios ciudadanos son también dispositivos contemplados en la Ley de Participación Ciudadana que tienen por objetivo principal el involucramiento de ciudadanos y organizaciones sociales en temáticas sectoriales y “grupos de atención prioritaria”. Son organismos permanentes de vigilia de las políticas públicas, sean esas nacionales o locales. Se renueva la directiva cada dos años. En algunos casos, la acción de las veedurías y los observatorios está ligada ya que de la primera puede derivar la creación de la segunda para mantener una acción de control social sobre algún segmento de las políticas. En el caso del Observatorio Ciudadano de Cultura, su nivel de influencia es municipal. Según su presidente, “el Observatorio vive de la acción voluntaria. Al principio eran treinta integrantes, ahora los activos son ocho”<sup>25</sup>. En el caso del “Observatorio y Control Social de Veeduría Ciudadana por los Derechos de los Migrantes”, sus sesenta integrantes y las dieciocho organizaciones que agrupa son el resultado de la existencia y el trabajo de una cooperativa socio-productiva dirigida por migrantes retornados. Llevan muy malas relaciones con grupos oficialistas, lo cual ha conducido a la creación en proceso de otro Observatorio de migrantes. Esta dificultad en articular con grupos políticos relacionados a la institucionalidad (Asamblea

---

<sup>22</sup> Por lo sugerido por la Presidenta, parece haber una sobre representación de los quiteños en la instancia.

<sup>23</sup> Entrevista personal con la directora técnica, 30/11/2015. Es debido agregar que los primeros fueron creados a partir del 2011, pero el carácter marcadamente vertical de su composición no establecieron un marco satisfactorio para reproducir las experiencias o incluso para mencionarlos desde la institución encargada de su seguimiento.

<sup>24</sup> Entrevista con un integrante del CCS, 28/09/2015.

<sup>25</sup> Entrevista, 25/09/2015.

Nacional, Consejo Provincial, SNGP) ha debilitado mucho sus acciones a pesar de una trayectoria destacable en los aspectos de definición de políticas acerca del tema de la movilidad humana.

En materia de relaciones interinstitucionales, el panorama es un poco desalentador. No hemos encontrado rastro de trabajo realmente coordinado entre diferentes instituciones, muchos de nuestros interlocutores manifestaron ignorancia incluso de algunos dispositivos promovidos por otras<sup>26</sup>. Según el subcoordinador de control social del CPCCS, “*la Senplades es el operador de la planificación. Con la Secretaría de gestión política, hay una coordinación difícil y ellos están para concretar el programa del Ejecutivo cuando el CPCCS trabaja más con los GADs*”<sup>27</sup>. En el área de promoción de la participación, se tiene también relaciones con el CNE en cuanto a “democracia comunitaria y nuevo Estado”. Situación que resalta también en conjunto una debilidad o particularidades de una participación muy dependiente del Ejecutivo, descentralizada y repetida.

#### 4.2 CIUDADANIZACIÓN Y RECONOCIMIENTO: IMPASSES DE LA PARTICIPACIÓN

El reconocimiento, o las políticas de reconocimiento (HONNETH, FRASER, 2013), es un elemento de primer plano en el proceso de la Revolución Ciudadana como en otros procesos de cambio político del giro a la izquierda en Latinoamérica. El reconocimiento de la plurinacionalidad, del actor indígena como impulsor de una identidad y una nueva cosmovisión (política, ecológica, social), la “visibilización de los invisibilizados”, y el papel otorgado a los colectivos en el imaginario y la cultura política de estos sistemas pondrían fin a una dominación basada en la acumulación salvaje de capital y fuerza humana, mediante el desmontaje del individualismo (neoliberal) exacerbado.

El proceso de reconocimiento de la identidad indígena como constitutiva de un sujeto disruptivo y fundamentalmente “originario” y “decolonial” no data del cambio constitucional de

2008<sup>28</sup>. Esta identidad indígena, dando pie a una “ciudadanía multidimensional” (ORTIZ, 2004, p. 84) se ha hecho más visible, y hasta perturbadora del orden político, en un panorama poco proclive a la organización<sup>29</sup>. Por otro lado, existe una contradicción entre este juego de reconocimiento e imposición de agenda política en la propuesta misma de la RC. Al conformar un espacio semántico alrededor de la ciudadanía, el “ciudadano” aislado, desarraigado de otro componente que no fuera la “comunidad política” abstracta aunque generadora de “derechos” y “deberes”, nos remite a una forma muy descontextualizada de las luchas de reconocimiento que afectaron el contexto político en las tres últimas décadas. Según Ramírez (2010), el año 2005 marca la aparición de un actor no-partidista y no-indigenista, sino “ciudadano” no-organizado. Se inicia una articulación incipiente al nivel territorial sin políticas de coaliciones mediante los comités ciudadanos locales o familiares, y las asambleas barriales que alimentan la cadena de equivalencia de las demandas y reivindicaciones

---

<sup>26</sup> Es el caso de nuestro informante en la Senplades que desconocía la existencia de las asambleas ciudadanas propiciadas por el CPCCS. O cuando han existido relaciones, como en el caso de los “planes de desarrollo cantonal” entre la Senplades y el CPCCS, no se terminó de sistematizar la experiencia.

<sup>27</sup> Entrevista, 09/07/2015.

<sup>28</sup> Aparecen retazos de un acercamiento constreñido y favorecido desde el regreso a la democracia en 1979, que se agudizan en las movilizaciones de fin de siglo.

<sup>29</sup> Ecuador es el segundo país con menor tasa de participación organizativa en América Latina. Sin embargo, la organización comunal es la forma más usada (RAMÍREZ, 2013).

de reconocimiento, que la RC capitalizará.

La “ciudadanización” de los derechos y luchas sociales está justificada en base a la “descorporativización”<sup>30</sup> formulada por el gobierno. Parte de una visión que asume la “autonomía de la sociedad civil” como único medio para vitalizar la participación, y la corresponsabilidad en el diseño de las políticas públicas. Esta postura acompaña varias otras opiniones que revelan una visión crítica de los resultados de la política de participación inducida y estimulada desde el Estado. Se habla de la partidización de la participación, enfatizando las “hegemonías participativas” a las cuales daría lugar, o la despoltización de la ciudadanía sin la cual no puede haber democracia participativa eficiente. Lo cierto es que algunos observadores destacan las debilidades de la “transición post-constituyente” que conllevó a una sobrecarga legislativa, la subestimación de la acción colectiva autónoma, y la conflictividad ambiental. Elementos estos que ilustran las contradicciones de la ruta post-neoliberal (RAMÍREZ, 2010) y que pueden ilustrar, incluso, un “neodesarrollismo sin política” (RAMÍREZ, 2015a). En conclusión, a pesar de los primeros momentos de euforia política que marcó el proceso constituyente, estaríamos entrando en un episodio de repliegue de los sujetos políticos que no encuentran un receptor como lo fue el Estado-gobierno en su momento. En esto Ramírez (2015) no encuentra correlaciones entre el aumento de la conflictividad y el surgimiento de un “sujeto político”.

A partir de nuestros propios apuntes de observación y entrevistas con actores involucrados en la institucionalidad participativa, cabe resaltar la idea que la participación contribuye a una “elevación” de los criterios políticos. Por ejemplo, para un funcionario de la Senplades, el proyecto de participación y empoderamiento se esgrima a partir de la meta en construir una “sociedad del conocimiento”. Este último objetivo puede ser contradictorio con las prácticas usuales de participación muy volcadas hacia la búsqueda de mejora de las necesidades básicas, muy lejos del “cambio de matriz productiva” (CGTC, 2015). De manera más pragmática, la participación es vista como institucionalización y formalización de las demandas. Pero un funcionario del CPCCS admite que en el proceso de promoción de la participación ha sido difícil el vínculo con las organizaciones. Apunta que “*se ha dado más una participación con individuos que con colectividad organizada*” (CPCCS, 2015). Según él, las organizaciones sociales están concentradas en otras cosas. “*Las instituciones están solas para impulsar estos procesos*”, además de la confrontación política que pueda existir a nivel local (SCS, 2015). Esta visión más pragmática y menos “cognitiva” de la participación establece que lo más relevante es el involucramiento en la gestión de lo público y la decisión sobre el destino de los fondos. Por otro lado, considera el mismo funcionario que existen trabas de parte de las instituciones en entender el sentido verdadero de la participación y el control social, que se reduce a un “mero trámite administrativo”.

Del lado de los participantes, hemos podido hallar una sobrerrepresentación de los partidarios del Correísmo dentro de las instancias de participación<sup>31</sup>. La presidenta de la ACPIBV manifestó que “la Asamblea es “multicolor”, pero AP tiene el liderazgo. Las voces disidentes son pocas y son gente que se han venido especializando en las políticas públicas, y en afinidad con la Revolución Ciudadana”. Si no podemos certificar de manera tajante una tendencia muy homogénea

---

<sup>30</sup> Según Ramírez, sus detractores argumentan en favor de “*la legitimidad de la presencia de intereses e identidades políticas y gremiales dentro del Estado. Al así hacerlo toman distancia del universalismo de la Revolución Ciudadana y de su tendencia a colocar al ciudadano abstracto y a los actores organizados en un mismo plano de reconocimiento político*” (RAMÍREZ, 2010, p. 43).

<sup>31</sup> De los cinco entrevistados de la sociedad organizada, solamente uno dijo no ubicarse ni en un bando ni en el otro.

de la composición política de los espacios de participación, es posible considerar algunos aspectos que nos parecen caracterizar el proceso de ciudadanía de la participación.

En primer lugar, parecen reajustarse los efectos de “cuerpos”, tanto en las políticas de reconocimiento como en las lógicas de representación. Este aspecto es muy marcado en el caso del Observatorio Ciudadano, con la creación del Observatorio paralelo. Ahí presenciamos la posibilidad de una “recorporativización” en vez de abrir una arena de diálogo y disputa sobre temas particulares. Ya que la ciudadanía parece aplicarse en ámbitos institucionales, muy reglamentados y codificados, no tomaremos en cuenta la participación territorial donde los resultados podrían ser diferentes.

En segundo lugar, por la naturaleza de la participación en cuanto a la corresponsabilidad y cogestión de los asuntos públicos, algunos funcionarios pueden dudar de las “capacidades ciudadanas” con respecto al seguimiento de planes muy complicados que exigen un nivel de abstracción “matemático” importante. Por eso se enfatiza la necesidad de “construir capacidades en la ciudadanía” (CGTC, 2015). La ciudadanía se torna de tal modo en una herramienta tecnocrática mediante la cual se profesionaliza la acción ciudadana, por definición situada y profana cuya experticia no coincidiría con las exigencias de coproducción de las políticas.

En tercer lugar, es necesario reflexionar más a fondo el tópico del reconocimiento y de la representación que se da en la participación cada vez que implica una invocación identitaria. Partamos de la definición de reconocimiento como “*formas de representación pública de lo que constituye el valor de una diferencia*” (RENAULT, 2006) que implica mirar hacia lo político. En el contexto de refundación garantista del Estado, las reivindicaciones de diversos sectores en términos de reconocimiento político, pueden entrar en tensión con las invocaciones universalistas de la RC. En este contexto, ¿quién puede ser reconocido, quién no? ¿Y en qué medida la participación puede o no constituir una modalidad “descorporativizada” de los intereses de grupos particulares?

Entre lógicas de representación legitimada y labor extremadamente técnica de seguimiento de las políticas públicas, nos parece pertinente apuntalar una dificultad o limitación intrínseca a la “participación ciudadana” en el Ecuador. A diferencia de otros casos, la participación no se ha politizado tanto, sino que han querido enmarcarla en las operaciones de gestión pública, más que convertirla en la piedra de toque de la politización de sectores de la población poco propensos a alcanzar círculos de representación.

Adicionalmente, el tema de la relación desafiante entre gobierno y movimientos sociales, que puede desembocar en una política del consenso a gran escala (rasgo populista y homogeneizador de los desacuerdos, litigios y disputas) es parte de esas reflexiones, aún más cuando la economía del adversario se alza como única manera de ganar y acumular apoyo. Un sistema político regido por estructuras de mando hiperpresidencialista tiene que hacer un esfuerzo de apertura para ganar en capacidad de movilización, y lo más importante, propositiva y programática. De ahí que al momento de una ofensiva reactiva a las políticas emprendidas, como fue el caso de la oposición a las leyes de herencia y plusvalía en abril del 2015, el partido se vio huérfano de un apoyo contundente de sus bases. Los “diálogos nacionales” y la política de removilización en el seno de AP son indicadores de un debilitamiento de la propuesta partidaria en los últimos años. La ciudadanía pareciera haber aplanado las diferencias más que elaborarlas en un esquema equivalencial y portador de políticas populares.

Finalmente, es posible interrogar a la luz de estas líneas la naturaleza de la participación, no como ruptura del modelo de representación y efectuación democrática, sino como representación superpuesta. En palabras del Coordinador General de Territorios y Ciudadanía, “[...] *no hay una cultura ciudadana para involucrarse en proceso de participación más allá del voto y de las exigencias [...] Lo que le falta a la ciudadanía es integrar el sentido de la corresponsabilidad. La participación debe ser un derecho. Hay un sinfín de cosas que se hacen pero no hay un nexo vinculante [...]*” (CGTC, 2015)

Ello demuestra la existencia de un techo de la incidencia ciudadana. La ciudadanía no equivale a la estructura social, esta primera “no es necesariamente representativa” y hay pocas dinámicas organizativas. A fin de cuentas, “*se observa una alta dependencia de la ciudadanía para con el Estado*” (IDEM). Estas consideraciones debilitan las posibilidades de definir un horizonte de cambio en las formas de participación institucionalizadas tal como lo evoca Sousa dos Santos (2010. p. 172) al hablar de la democracia como una “autoridad compartida”.

## 5 CONCLUSIÓN

Por una parte, la reforma del Estado ecuatoriano desde el 2008 ha articulado una tendencia de estatización de lo público amparada en el discurso anti-corporativista y la producción y difusión de un lenguaje derivado del ideal weberiano del Estado moderno que resignifica el Estado como un ente unitario, racional, y moderno, pero que esconde la permanencia de un sentido práctico clientelar basado en el poder personal y la ética de deudas y favores, elevados niveles de discrecionalidad, la permanencia de un ultra-burocratismo, y el carácter incoherente, improvisado e informalizado de la gestión cotidiana en la administración pública.

Por otra parte, la ciudadanización y los aspectos tanto garantista como universalista de la participación han obstaculizado cierta modalidad de ejercer la política orientada hacia la gestión. El reconocimiento y el amalgama de intereses complejizan un ejercicio neutralizado de la política. El Estado compite en última instancia con grupos que legítimamente podrían formular demandas y participar de la elaboración concreta de las políticas públicas. En base a la lectura de la complejización de las instancias institucionales de promoción de la participación a partir del 2008, cabe resaltar la posibilidad de emergencia de un “proceso de abstracción” debido a una tendencia a la métrica de la gestión pública, y por ende a formas de burocratización de la participación, y una “estrategia de imagen” que impera en detrimento de la capacidad real de operar un cambio, tanto en los regímenes de redistribución o de políticas económicas más pro-pobres.

De ahí, se puede vislumbrar el riesgo de reducción del ímpetu democratizador a una ficción progresista. Nos parece existir procesos contradictorios en cuanto a la performatividad de las lógicas discursivas de la emancipación y sus aplicaciones reales en la materialidad del Estado. Pensar el Estado en esta ribera, no debe obviar el debate acerca del papel del Estado en tiempos neoliberales, en sus mutaciones “desnacionalizadas” (SASSEN, 2010, p. 288) o en la prevalencia de lo Común sobre lo público en la lucha contra la hegemonía del Mercado (DARDOT, LAVAL 2014).

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Alberto. El retorno del Estado. Primeros pasos postneoliberales, más no postcapitalistas. *La Tendencia*, n. 13, 2012
- ACOSTA, Alberto et al. *La restauración conservadora del correísmo*. s/d, 2014.
- ANDRADE, Pablo. El imaginario democrático en Ecuador. *Ecuador Debate*, n. 02, CAAP, Quito, pp. 383-405, 1999.
- CAO, Horacio, REY, Maximiliano. El modelo de administración pública en cuestión Visiones desde América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 258, 2015.
- CHATTERJEE, Partha. *La Nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*, Buenos Aires, Siglo XXI, Clacso, 2008.
- COORDINADOR GENERAL DE TERRITORIO Y CIUDADANÍA (CGTC) de la Senplades. *Entrevista concedida a Mila Ivanovic*. Quito, 01 de julio, 2015.
- CORONEL, Valeria. Orígenes de una Democracia Comparativa: estrategias para la ciudadanización del campesinado indígena, en Ecuador (1925-1944). In: KINGMAN, Garcés, Eduardo (ed.). *Historia social urbana. Espacios y flujos*. Quito: Colección 50 años FLACSO, 2009, pp. 223-264.
- DARDOT, Pierre; LAVAL Christian, *Commun. Essai sur la révolution au XXIe siècle*, Paris : La Découverte, 2014.
- DAS, Veena; POOLE, Deborah (Eds.). *Anthropology in the Margins of the State*. Oxford/Santa Fe: SAR Press/James Currey Ltd, 2004.
- ESTRADA SAAVEDRA, Marco. Dislocando los márgenes: tentativas sistémicas en torno a lo político. In: SANCHIZ, Agudo, SAAVEDRA, Estrada (Eds.). *Formas Reales de la Dominación del Estado. Perspectivas Interdisciplinarias del Poder y la Política*. México: COLMEX, 2014, pp. 375-390.
- FLEURY, Sonia. *La Expansión de la Ciudadanía*. In: VÁRIOS AUTORES (Ed.). *Inclusión Social y Nuevas Ciudadanías*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2003.
- FONTAINE, Guillaume, FUENTES José Luis. Transición hacia el centralismo burocrático. In: BONILLA, LUNA (eds). *Estado del país: Ecuador 1950-2010*. Quito: FLACSO, pp. 247-262, 2011.
- FRASER, Nancy, HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition? A political-philosophical Exchange*. Londres: Verso, 2013.
- GUANCHE, Julio César. La participación ciudadana en el Estado cubano. *Revista Temas*, n. 70,

2012.

LANG, Miriam (Eds.). *¿Cómo transformar?* Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, 2015.

LARREA, Ana María. *Entrevista concedida a Anne-Lise Naizot*. Quito, 17 Junio 2013

O'DONNELL, Guillermo; MENDEZ, Juan; PINHEIRO Juan (Eds.). *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999.

OSPINA PERALTA, Pablo. Corporativismo, Estado y Revolución Ciudadana. El Ecuador de Rafael Correa. In: *Estado, movimientos sociales y gobiernos progresistas*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos, 2009.

RAMÍREZ, Franklin. Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010). *OSAL*, v. 11, n. 28, 2010.

RAMÍREZ, Franklin. Tendencias de la participación popular. Asociatividad, participación socio-estatal y activismo de protesta. In: RAMÍREZ, Franklin (eds.) *Nuda política. Democracia, participación y conflictos. Ecuador 2009-2012*. Quito: Flacso, 2013, pp. 137-163.

RAMÍREZ, Franklin. *Participación popular e inclusión socio-política: Ecuador 2008-2013*. Congreso de LASA, 30 de mayo, 2015.

RESTREPO, Ricardo. Independencia judicial y democracia en Ecuador. In: RESTREPO (ed.), *Pugna de poderes, crisis orgánica e independencia judicial*. Quito: IAEN, 2014, pp. 121-155.

SASSEN, Saskia. *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz, 2010.

SCOTT, James. *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. New Haven: Yale University Press, 1990.

SENPLADES. *Reforma democrática del Estado. Rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial. Acercando el Estado a la ciudadanía*. Quito: Senplades, 2009.

SENPLADES. *Recuperación del Estado para el Buen Vivir . La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado*. Quito: Senplades, 2011.

SKOCPOL, Theda. El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual. In: ACUÑA. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2007.

SOUSA DOS SANTOS, Boaventura *¿Por qué Cuba se ha vuelto un problema difícil para la izquierda?* In LANG, SANTILLANA (eds.). *Democracia, participación y socialismo: Bolivia, Ecuador, Venezuela*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg, p. 164- 178, 2010.

SUBCOORDINADOR DE CONTROL SOCIAL DEL CPCCS (SCS). *Entrevista concedida a Mila Ivanovic*. Quito, 09 julio, 2015.

TROYA, Henry. *Entrevista concedida a Anne-Lise Naizot*. Quito, 14 mayo, 2014.

UQUILLAS, Oscar. *Entrevista concedida a Anne-Lise Naizot*. Quito, 01 julio, 2014.